



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

La libertad de enseñanza en la Constitución Española y en la doctrina católica

Rosa M^a Satorras Fioretti

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

Tesis doctoral

LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN LA
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EN LA
DOCTRINA CATÓLICA

(para optar al título de doctora en derecho)

Director: Prof. Dr. Víctor Reina Bernáldez

Doctoranda: Rosa M^a Satorras Fioretti

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700417837

Programa de Doctorado: "Poder i Dret a Catalunya" (bienio 1991/92 a 1992/93)

Tutora del programa: Dra. M^a Teresa Tatjer i Prat.

Departamento de Historia del Derecho y Derecho Romano
Area de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad de Barcelona

sición Adicional Tercera del Proyecto de la LODE⁽³⁷⁴⁾, cuya impugnación se basaba en que el derecho de intervención sólo era apelable en los centros enteramente financiados con fondos públicos, pero no en los parcialmente subvencionados; el Tribunal Constitucional no acepta esta argumentación, afirmando que los términos utilizados en el art. 27.7 CE son tan amplios («centros sostenidos por la Administración con fondos públicos»), que dejan a la libre apreciación del legislador ordinario su concreción: cualquier acepción que éste dé a la expresión puede considerarse adecuada, mientras se respete el contenido esencial, una vez más, de los derechos de todos los miembros afectados. De ahí que no se puedan tachar de inconstitucionales los preceptos recurridos, pues se circunscriben dentro de los mencionados contenidos esenciales⁽³⁷⁵⁾.

Con esto, dejamos la Sentencia hasta ulteriores epígrafes (concretamente hasta el décimo, que analizará el contenido del art. 27.9 CE) en los que volveremos a tratarla.

C. STC 137/1986 de 6 de noviembre.

En principio, ésta no es una Sentencia que se deba de es-

(374) Vid. supra nota nº 367.

(375) Vid. supra nota nº 114; Fundamento Jurídico 28; pág. 822.

tudiar por sí misma en el presente apartado, pues el problema que cuestiona fue ya incluido en otro bastante más adecuado -el que tocó el tema del derecho a la educación del art. 27.1 CE-, pero a la que vamos a hacer referencia, porque toca un tema que, aunque sea de modo colateral, ampliará el campo de análisis que nos habíamos trazado para el art. 27.7 CE.

A razón de situarnos en la materia, recordaremos que se trataba de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 15/1983 de 27 de julio, por la que se crea el «Euskal Ikastolen Erakundea-Instituto Vasco de Ikastolas»⁽³⁷⁶⁾.

Mientras se cuestiona la separación entre materias básicas y materias conexas en la educación en general, de la que se desprenderá su exclusiva regulación estatal -en las primeras- o su posible legislación autonómica -en las segundas- (si es que el respectivo Estatuto de Autonomía ha acogido tal competencia), se detiene momentáneamente en la concreción de dicha división para el contenido del art. 27.7 CE.

Afirma el Alto Tribunal⁽³⁷⁷⁾ que hay dos asuntos claramente

(376) Vid. *supra* nota nº 23.

(377) Vid. *supra* nota nº 23; Fundamento Jurídico 4; pág. 1206.

te básicos (y por ese motivo de regulación necesariamente estatal) en cuanto al desarrollo del derecho de intervención de los distintos sectores afectados de la comunidad estatal en los centros docentes sostenidos con fondos públicos: el primero es "el carácter de la participación que se reconozca a profesores, padres y, en su caso, alumnos", y el segundo, "la determinación genérica y general para todo el territorio del sistema de órganos en que esa participación haya de expresarse".

El carácter de la participación no queda prejuzgado en la Constitución, así que esta Sentencia se remite para su fijación a su propia doctrina anterior⁽³⁷⁸⁾, es decir, que el derecho puede concretarse en cualquier forma de participación (informativa, consultiva, de iniciativa o decisoria) dentro de lo que es el ámbito del control y la gestión. Cuál sea la fórmula escogida dependerá del legislador estatal ordinario de cada momento, aunque es posible permitir al legislador autonómico que, sin menoscabar ni modificar el sistema global establecido, lo module o lo amplíe de forma razonable.

Y en cuanto a la determinación genérica de los órganos concretos en que se haga efectiva la participación, afirma que

(378) Se refiere a la STC 77/1985 de 27 de junio; Fundamento Jurídico 21; Vid. supra notas nº 114 y nº 373.

lo auténticamente básico es la normativa que establezca el «sistema de gobierno escolar», es decir, "la previsión de órganos unipersonales y colegiados, el modo de integración de estos últimos (su composición o no trimembre y los mínimos de participación respecto de los diferentes componentes de la comunidad escolar) y sus atribuciones esenciales". Lo demás -la alteración de la composición de algún órgano, los órganos de participación adicionales, etc.-, es posible considerarlo materia conexa (regulable por ello por las Comunidades Autónomas), siempre y cuando eso no se utilice para modificar sustancialmente el sistema de participación impuesto estatalmente, de modo soterrado o indirecto.

Dejamos, con este comentario, definitivamente la sentencia, respecto de la que nada más añadiremos en sucesivos apartados.

D. STC 47/1990 de 20 de marzo.

Esta es una Sentencia⁽³⁷⁹⁾ que no había sido analizada hasta el momento -y de hecho, tampoco lo será en los próximos epígrafes, pues es exclusiva de éste-, que cuestiona el recur-

(379) STC 47/1990 de 20 de marzo, BJC nº 108; págs. 78 y ss. Ponente: Magistrado don Jesús Leguina Villa, (B.O.E. de 9 de abril de 1990).

so de amparo interpuesto por la Asociación de Profesores de Religión de centros estatales, contra cierta Instrucción del Subsecretariado de Educación y Ciencia de 3 de junio de 1986⁽³⁸⁰⁾, que vetaba la posibilidad de que los Profesores de Religión de centros estatales puedan ser candidatos al cargo de Director de dichos centros públicos.

Los demandantes recurren, tal como hemos dicho, la Instrucción del Subsecretariado de Educación y Ciencia que impide a los Profesores de Religión de los centros públicos acceder al cargo de Director del mismo, basándose en que "no pueden ser candidatos por no reunir el requisito de destino definitivo", que se exige a quien deba ostentar dicho cargo, para garantizar su permanencia y estabilidad⁽³⁸¹⁾.

Entre otras causas de impugnación, que a nosotros no nos interesan, afirman que la Instrucción vulnera los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23.2 CE (derecho de sufragio pasivo)⁽³⁸²⁾ y en el art. 27.7 CE. Consideran que se está discriminando (también apelan al art. 14 CE) a toda una

(380) Así como contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1987.

(381) Vid. supra nota nº 379; Antecedente 2; pág. 80.

(382) Art. 23,2 CE: "2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes".

categoría de Profesores, que según el Acuerdo entre España y la Santa Sede sobre Enseñanza⁽³⁸³⁾ están absolutamente equiparados, a todos los efectos, al resto de los docentes. A mayor abundamiento, dicen que ni el art. 27.7 CE otorga este derecho fundamental exclusivamente a los «profesores-funcionarios» (sino por el contrario a todos ellos)⁽³⁸⁴⁾, ni la LODE lo establece de este modo -sólo exige un año de permanencia en el Centro y tres de docencia⁽³⁸⁵⁾-.

El Ministerio Fiscal⁽³⁸⁶⁾ contradice las argumentaciones de los recurrentes afirmando, de una parte, que del apelado

(383) Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, ratificado por España el 4 de diciembre de 1979, (B.O.E. nº 300, de 15 de diciembre de 1979).

Art. III: "En los niveles educativos a los que se refiere el artículo anterior -mencionó en aquél la E.G.B., el B.U.P. y la F.P.-, la enseñanza religiosa será impartida por las personas que, para cada año escolar, sean designadas por la autoridad académica entre aquéllas que el Ordinario diocesano proponga para ejercer esta enseñanza. Con antelación suficiente, el Ordinario comunicará los nombres de los profesores y personas que sean consideradas competentes para dicha enseñanza.

En los centros públicos de Educación Preescolar, de E.G.B. y de Formación Profesional de primer grado, la designación, en la forma antes señalada, recaerá con preferencia en los profesores de E.G.B. que así lo soliciten.

Nadie estará obligado a impartir enseñanza religiosa.

Los profesores de religión formarán parte, a todos los efectos, del claustro de profesores de los respectivos centros."

(384) Esto lo afirman los recurrentes más adelante, es decir, en la fase de alegaciones. Vid. supra nota nº 379; Antecedente 7; págs. 81 y 82.

(385) Art. 37,2 de la LODE: "2. Los candidatos deberán ser profesores del centro con al menos un año de permanencia en el mismo y tres de docencia".

(386) Vid. supra nota nº 379; Antecedente 5; págs. 80 y 81.

art. 23.2 CE no nace -en absoluto- el derecho a ocupar cargos determinados, sino que meramente recoge el derecho de sufragio pasivo de modo genérico considerado, y de otra, que del art. 27.7 CE se deriva el derecho fundamental -en este caso de los profesores- de intervenir en el control y gestión de los centros en que impartan sus enseñanzas, pero no la facultad expresa de ser Director del mismo; además, tampoco les está permitiendo serlo ni a los padres ni a los alumnos, y eso nadie lo pone en tela de juicio a partir del propio precepto, lo que sería lógico si verdaderamente dicha facultad surgiese a raíz del artículo: si se reconoce algo a la vez para los tres estamentos, no se puede diferenciar después entre ellos.

A todo eso también hace alusión el Abogado del Estado⁽³⁶⁷⁾, sosteniendo que la limitación de que sólo sea posible el acceso al cargo de Director del centro público a aquéllos enseñantes con destino definitivo, no puede ser tomada como contraria al art. 23.2 CE; es más, le parece absolutamete coherente con la misión que dicho sujeto tendrá que desarrollar en la institución: "las funciones de Director implican una proyección universal sobre todas las actividades del Centro, que implica un conocimiento de las normas, planes de estudio, actividades docentes, etcétera, que en modo alguno

(367) Vid. supra nota nº 379; Antecedente 6; pág. 81.

está asegurado por los Profesores de Religión". Y dice esto, porque considera que no son auténticos profesionales, nombrados funcionarios en virtud de los principios de méritos y capacidad, sino que se trata de personas designadas arbitrariamente por el Ordinario del lugar, sin contemplar en absoluto sus facetas docentes.

Que el Acuerdo sobre Enseñanza garantice que los profesores de Religión formarán parte, en condiciones de igualdad, del Claustro, no significa que por ello puedan acceder a la Dirección, cargo para el que la Administración se debe regir por aquéllos principios enunciados (mérito y capacidad), que son los únicos que aseguran la capacitación necesaria.

Por otro lado -dice el representante del Gobierno- si uno de los requisitos exigidos para ser Director es, justamente, el desempeño del cargo de Profesor de modo definitivo, es evidente que eso resulta contradictorio con el status de los de Religión que, por naturaleza, son renovables cada año, aparte de que su continuidad no depende de la autoridad escolar pública, sino de la eclesiástica.

El Tribunal Constitucional contesta a todas estas cuestiones planteadas: considera que la prohibición de ser Directores de centros públicos a los Profesores de Religión no

es discriminatoria, sino que se basa en unos fundamentos objetivos razonables y teleológicamente correctos; en cuanto a que eso vulnere el art. 27.7 CE, no lo acepta, puesto que de aquél sólo se deriva que los profesores -al igual que los padres y, en su caso los alumnos- participarán en el control y gestión del centro, lo que no significa que puedan acceder, justamente a partir de ese reconocimiento de derechos, al cargo de Director. Por el mero hecho de ser Profesor, no hay ningún basamento constitucional que obligue a que se le tenga que aceptar como sujeto elegible para el puesto de Director; es perfectamente posible que la Ley establezca otros requisitos⁽³⁸⁸⁾.

Los recurrentes señalaban que, al tratarse del desarrollo directo de un derecho fundamental (para ellos la elección de Director era una de las concreciones del art. 23.2 CE y del art. 27.7 CE), es necesario que sus requisitos sean establecidos por ley⁽³⁸⁹⁾, y ese rango normativo sólo lo vislumbran en el Acuerdo entre España y la Santa Sede sobre Enseñanza, en el que interpretan que se está otorgando esta facultad al equiparar a los enseñantes de Religión con el resto de personal docente del centro público. A su entender, la Instrucción vulnera el principio de reserva de ley, además

(388) Vid. supra nota nº 379; Fundamento Jurídico 6; págs. 83 y 84.

(389) Y en este caso, se está impugnando una mera Instrucción.

de atentar -unilateralmente por parte del Estado Español- contra un Tratado Internacional.

El Tribunal Constitucional, en primer lugar, puntualiza que el art. 23.2 CE sólo pretende garantizar la igualdad de condiciones de acceso de todos los ciudadanos a la función pública, sin que el hecho de establecer requisitos puntuales y objetivos para ello suponga la discriminación de nadie; de acuerdo que se hará por ley, pero en la misma se fijarán solamente los puntos básicos: es perfectamente lícito que las Instrucciones acaben de aclarar el sentido de esas normas superiores a ellas.

Y en segundo lugar, en cuanto a nuestro artículo -el 27.7 CE-, sustenta que el alcance de la reserva de ley (no en vano termina diciendo su texto que la intervención se hará "en los términos que la ley establezca") es diferente del anteriormente analizado (el del art. 23.2 CE); resulta mucho más estricto. Es así porque en este caso se está garantizando un auténtico derecho fundamental sustantivo, y no el mero aseguramiento de una situación jurídica de igualdad en el ejercicio de un derecho cualquiera.

Que la reserva sea mayor, no significa que no pueda la ley verse apoyada en el Reglamento para su desarrollo; mientras que la colaboración sea acorde a lo que dicha ley estipule, es

lógico que el Ejecutivo pueda determinar los extremos puntuales en los que se concrete la ejecución del derecho, principalmente cuando lo exijan las circunstancias prácticas o técnicas del asunto. Lo que no sería posible -aunque determina el Alto Tribunal que ello no ocurre en este caso- es que por vía reglamentaria se restrinjan "los derechos de participación establecidos en la ley, añadiendo requisitos nuevos y más gravosos para acceder a órganos a través de los cuales se ejercen tales derechos fundamentales, máxime cuando la propia Ley ni siquiera ha previsto la colaboración del reglamento para la regulación particularizada o de detalle de aquellos requisitos. En tal caso no habría una regulación complementaria de la Ley, (...) sino pura y simplemente un despazamiento de la cuestión, y con ello una conculcación del derecho fundamental consagrado en el artículo 27.7 de la Constitución" (390).

Para terminar, dice el Tribunal Constitucional que la interpretación de que del Acuerdo entre España y la Santa Sede sobre Enseñanza se desprende una absoluta equiparación entre los profesores del centro y los Profesores de Religión es, a todas luces, excesiva. Pero es que, aunque eso fuese así, exigir requisitos objetivos para acceder al cargo de Director, seguiría siendo ajustado al orden constitucional; es decir,

(390) Vid. supra nota nº 379; Fundamento Jurídico 7; págs. 84 y 85.

que la necesidad de permanencia de un año en el centro, o de tres años de docencia mínimos, o -como es nuestro caso- de destinación definitiva en la institución (requisito que nunca podrían cumplir los Profesores de Religión), se adecúa tanto al Acuerdo entre España y la Santa Sede sobre Enseñanza, como al art. 27.7 CE. Ninguna condición objetiva razonable podría conculcar el criterio igualatorio del Acuerdo, el principio de no discriminación del art. 23.2 CE o el derecho fundamental a la intervención «en el control y gestión» del centro (no al acceso a la dirección) del art. 27.7 CE⁽³⁹¹⁾.

Y así finalizamos con el comentario de esta Sentencia, que desestimó por completo el recurso de amparo interpuesto, tanto como con el del presente epígrafe sobre el derecho fundamental de los padres, los profesores y, en su caso, los alumnos a la intervención en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos por la Administración del Estado.

(391) Vid. *supra* nota nº 379; Fundamento Jurídico 8; págs. 85 y 86.

9. LA INSPECCIÓN Y HOMOLOGACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO (ART. 27.8 CE).

El precepto que nos ocupará en las siguientes páginas, recordemos, dice lo siguiente:

Art. 27.8 CE: "Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes".

Aunque pueda parecer, en sí mismo, intrascendente lo cierto es que se tocó este tema en múltiples ocasiones por parte del Alto Tribunal, a veces sólo de pasada, a veces en profundidad.

A, STC 5/1981 de 13 de febrero.

Volvemos de nuevo a esta Sentencia⁽³⁹²⁾, tantas veces comentada, que fue la que realizó el análisis de la constitucionalidad de numerosos artículos de la Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (o LOECE), a raíz de un recurso de inconstitucionalidad promovido por sesenta y cuatro Senadores Socia-

(392) Vid. supra nota nº 72.

listas⁽³⁹³⁾, comisionados por D. Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo.

Hay que comenzar por decir que, mientras estudia temas más genéricos (en este caso la libertad de enseñanza en sí), hace una pequeña alusión a nuestro artículo, al decir que, de un modo u otro, se erige en limitación de dicha libertad de enseñanza, en sentido positivo, que posee el profesor (o libertad de cátedra), pues cuanto menor sea el nivel educativo en el que el docente imparta sus clases, más determinado estará por la fijación de un sistema concreto (tanto en cuanto a materias -planes de estudio-, como sobre métodos pedagógicos entre los que puede optar), que al Estado corresponderá establecer, inspeccionar y homologar, tal como reza el art. 27.8 CE⁽³⁹⁴⁾.

Continuamos con el comentario del Motivo Quinto de la impugnación del recurso, en el que se cuestionó la constitucionalidad de determinados artículos, porque los recurrentes consideraban que trataban materias que no debían ser reguladas por medio de una Ley Orgánica, o que no correspondía su legis-

(393) Pertenecían al Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Socialistas de Cataluña y Grupo Parlamentario Socialistas Vascos.

(394) Vid. supra nota nº 72; Fundamento Jurídico 9; pág. 34.

lación al Estado, sino más bien a las Comunidades Autónomas⁽³⁹⁵⁾, apreciación con la que el Abogado del Estado se manifestó en abierto desacuerdo⁽³⁹⁶⁾; a la hora de dar su opinión, el Tribunal Constitucional puntualiza distintas cuestiones: en primer lugar sostiene que del art. 27.8 CE se desprende que al Estado corresponde en exclusiva la fijación del "armazón institucional del sistema educativo", esquema que tiene que ser unitario para toda la Nación⁽³⁹⁷⁾ -idea que reitera un poco más adelante en idénticos términos⁽³⁹⁸⁾-; en segundo lugar, en defensa de la constitucionalidad de ciertos artículos de la LOECE⁽³⁹⁹⁾, dice que el "sistema educativo del país debe estar homologado en todo el territorio del Estado", y que esto, añadido al principio de igualdad de derechos de todos los españoles, nos conduce a que sea totalmente lógica la atribución en exclusiva al Estado de la competencia en

(395) Vid. supra nota nº 72; Antecedente 7; pág. 30.

(396) Vid. supra nota nº 72; Antecedente 12, 6ª; pág. 31.

(397) Vid. supra nota nº 72; Fundamento Jurídico 27 a); pág. 39.

(398) Vid. supra nota nº 72; Fundamento Jurídico 27 d); pág. 39.

(399) Nos referimos primordialmente a la Disposición Adicional 2 de la LOECE, que dice: "2. 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 de la Constitución le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos".

cuanto a la regulación de las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE. Consecuencia de ello es que la LOECE afirme que «por su propia naturaleza corresponde al Estado la ordenación general del sistema educativo»⁽⁴⁰⁰⁾.

Para terminar, ante la crítica de los recurrentes de que el Estado se habría extalimitado competencialmente al establecer un registro público de inscripción de centros escolares⁽⁴⁰¹⁾, el Tribunal sentencia que "su inclusión en esta ley orgánica no sólo no es inconstitucional sino necesaria", puesto que difícilmente se podrá cumplir con el dictado del art. 27.8 CE (es decir, llevar a cabo las funciones de inspección y homologación) si no se posee un órgano en la Administración que registre, unitariamente identificados, todos los centros que ofrecen sus enseñanzas.

Así, con este escueto pero interesante comentario, dejamos definitivamente esta Sentencia que tantas páginas nos ha llegado a ocupar en los distintos epígrafes de este segundo capítulo.

(400) Vid. supra nota nº 72; Fundamento Jurídico 28; pág. 40.

(401) Art. 6 de la LOECE: "1. Existirá en el Ministerio de Educación un registro público en el que se inscribirán todos los centros escolares.
2. Todo centro docente tendrá una denominación específica y un número de registro que deberá utilizar en todas las actividades. No podrán emplearse por parte de centros o de otras entidades identificaciones diferentes a las que figuran en el registro público".

B. STC 6/1982 de 22 de febrero.

En el marco de sendos conflictos positivos de competencia acumulados, presentados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo del Ministerio de Educación y Ciencia sobre el funcionamiento en Cataluña y en País Vasco de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria⁽⁴⁰²⁾, surge la presente Sentencia⁽⁴⁰³⁾, que fue ya analizada en el primer apartado de este capítulo.

Intentaremos dejar a un lado las cuestiones puramente competenciales -puesto que ya se vieron en su momento-, y centrarnos en el contenido del octavo apartado del artículo 27 de la Constitución; en cuanto a él, se discute, principalmente, a quién corresponde la facultad de inspección técnica, diferenciándola de lo que sería la Alta Inspección, en materia de enseñanza.

Para la Generalidad de Cataluña⁽⁴⁰⁴⁾ y para el Gobierno Vasco⁽⁴⁰⁵⁾ está muy claro que a la Comunidad Autónoma pertene-

(402) Publicado en el B.O.E. nº 69 de 21 de marzo de 1981; pág. 1026.

(403) Vid. supra nota nº 4.

(404) Vid. supra nota nº 4; Antecedente 2 c); pág. 209.

(405) Vid. supra nota nº 4; Antecedente 4 c); pág. 210.

ce la mencionada inspección técnica, pues por tranferencia competencial se les ha atribuido toda la materia de enseñanza -excepto lo que deba quedar en las exclusivas manos del Estado-, y a este último la Alta Inspección de la misma, dado que ambos Estatutos de Autonomía se la atribuyen a él⁽⁴⁰⁶⁾ -e igualmente la LOECE lo reconoce así⁽⁴⁰⁷⁾-.

La Generalidad de Cataluña considera que "la Alta Inspección constituye una actividad conexas al ejercicio de las competencias reservadas por el Estado. Tiene naturaleza instrumental que no puede suponer un procedimiento para ampliar las facultades estatales (...). La Alta Inspección no debería ser «otra» inspección de quien ostenta las competencias ejecutivas (...). Excepto en el caso de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títu-

(406) Lo hacen en los siguientes artículos:

Art. 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: "Es de 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, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado primero del artículo 81 de la misma lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía".

Art. 16 del Estatuto de Autonomía del País Vasco: "En aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, es de 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 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1-30 de la misma, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía".

(407) Disposición Adicional 2ª de la LOECE (Vid. supra nota nº 399).

los, la Alta Inspección no puede modificar aspectos que no estén exclusivamente contemplados en las normas básicas establecidas por Ley Orgánica". Finalmente dice, de forma clara y contundente, que la Alta Inspección -a su entender- "se ha de limitar a estudiar y comprobar que las normas y disposiciones dictadas por la Generalidad garantizan el cumplimiento de las normas básicas" (408).

En el mismo sentido, el Gobierno Vasco acusa de que el Real Decreto impugnado se extralimita cuando otorga funciones de Alta Inspección, ya que para ellos ésta queda circunscrita "al cumplimiento y garantía de las facultades atribuidas al Estado en el artículo 149.1.30ª de la Constitución", no pudiendo nunca suponer "duplicar la acción administrativa o vaciarla de contenido" (409).

Según el Abogado del Estado, la inspección técnica -él está de acuerdo en que es un ámbito que pertenece a las Comunidades Autónomas- tiene unas funciones de "carácter estrictamente técnico, pedagógico y ajeno a las alistadas en el artículo 3 del Real Decreto 480/1981", por lo que en ningún caso se da ni duplicación ni interferencia entre ella y la Al-

(408) Vid. supra nota nº 4; Antecedente 2 E); pág. 209.

(409) Vid. supra nota nº 4; Antecedente 4 F); pág. 211.

ta Inspección⁽⁴¹⁰⁾. "Mientras la Alta Inspección tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones que de la Constitución resultan para las Comunidades Autónomas, la inspección técnica vela por el cumplimiento de la legislación educativa cerca de los centros"⁽⁴¹¹⁾; ello no significa que la labor de la Alta Inspección se tenga que limitar al mero estudio de la normativa dictada por la Comunidad Autónoma para promover -si cupiese- el correspondiente recurso contencioso-administrativo o constitucional, según el caso. Además de esto, le está atribuido indicar a la Administración autonómica las irregularidades en que incurra y, si perseverase en las deficiencias, requerir para que sean tomadas las medidas pertinentes de corrección, pese a que no se da una relación de subordinación jerárquica. "Por ello, no se trata de «otra» inspección técnica, pero tampoco se limita a ser gabinete de estudio de disposiciones autonómicas".

De persistir la Comunidad Autónoma en la infracción, el Ministerio de Educación y Ciencia -dice el Abogado del Estado- podría «per se» "poner en ejecución lo prevenido en la legislación estatal", es decir, que se le reconoce al Ministerio un poder de autotutela de las competencias educativas del Estado: no se está yendo así contra la Comunidad

(410) Vid. supra nota nº 4; Antecedente 6 D); pág. 211.

(411) Vid. supra nota nº 4; Antecedente 6 F); pág. 212.

Autónoma, sino contra los propios centros o contra los administrados responsables de las infracciones, supliéndose de esta guisa a la Administración educativa autonómica a modo de garantía de las competencias en cuanto a enseñanza del Estado⁽⁴¹²⁾.

A todo ello contesta el Tribunal Constitucional, comenzando por realizar un breve análisis de las competencias necesariamente exclusivas del Estado en materia educativa y de las que es posible traspasar a las Comunidades Autónomas⁽⁴¹³⁾; entre las últimas, se halla la de inspección técnica. En Cataluña y el País Vasco se ha producido dicha transferencia competencial. De ahí que lo que se trate de valorar por medio de toda esta disertación es si las facultades consideradas como Alta Inspección por el Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo están invadiendo el propio concepto de inspección técnica, otorgando al Estado prerrogativas, por él mismo cedidas, que ya no le corresponden⁽⁴¹⁴⁾.

Al tratar de definir qué sea la Alta Inspección, el Alto Tribunal afirma que es sumamente significativo el hecho de que

(412) Vid. supra nota nº 4; Antecedente 6 I); pág. 212.

(413) Para ello, pone en relación el art. 149.1.30ª CE y el art. 27.8 CE.

(414) Vid. supra nota nº 4; Fundamento Jurídico 2; pág. 213.

tanto los recurrentes como el Abogado del Estado coincidan en diversos puntos: todos están de acuerdo en que la educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas; el Estado ostenta la posición de garante del derecho de todos a la educación en condiciones de igualdad, así como de la ordenación general del sistema educativo por medio del dictado de normas básicas para todo el territorio nacional; la inspección técnica y la Alta Inspección son conceptos bien diferentes, y ni tiene sentido duplicar la acción supervisora, ni lo tendría vaciar el contenido de una para engrosar el de la otra, una vez ha sido transferida la competencia; la Alta Inspección tiene como misión la garantía de las facultades exclusivas del Estado; por último, la "Alta Inspección requiere y debe aceptar una colaboración con la Administración autonómica, compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía el propio ordenamiento autonómico". El Tribunal Constitucional concluye que la Alta Inspección posee un carácter jurídico, no sólo en cuanto a su ejercicio, sino en su propio contenido, puesto que su labor consistirá esencialmente en velar tanto por la correcta interpretación de las normas que el Estado haya dictado, como en hacerlo respecto de las que haya creado la misma Comunidad Autónoma, actuando en necesaria interrelación con el poder central. Al apercibirse de algún fallo del sistema armónico de desarrollo es cuando actuaría, en el

sentido de procurar una corrección que solvente los "errores de engranaje"⁽⁴¹⁵⁾.

En cuanto a la crítica de los recurrentes de que es una invasión competencial la posibilidad de llevar a cabo la Alta Inspección en los propios centros directamente, dice este Tribunal que, desde luego, es absurdo ver una incompatibilidad en este sentido: es perfectamente factible que convivan las inspecciones (sean técnicas, sea la Alta Inspección) en los mismos y propios centros. La incursión inconstitucional estaría en el motivo de esa inspección, en la materia, si es que se estuviesen asumiendo por el Estado funciones expresamente atribuidas a la Comunidad Autónoma, pero no en el hecho en sí de la inspección. El tema está en qué se investiga, y no en dónde se investiga⁽⁴¹⁶⁾.

Concretando más en el art. 27.8 CE, dice el Tribunal Constitucional⁽⁴¹⁷⁾ que al decir aquél que «los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes», está legitimando a que lo hagan tanto los poderes públicos estatales como los autonómicos, pues tan «poderes públicos»

(415) Vid. supra nota nº 4; Fundamento Jurídico 3; págs. 213 y 214.

(416) Vid. supra nota nº 4; Fundamento Jurídico 5; pág. 214.

(417) Vid. supra nota nº 4; Fundamento Jurídico 7; pág. 215.

son los unos como los otros, y que esta referencia "no puede alterar el sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas, ni en cuanto a su reparto orgánico, ni en su delimitación funcional, porque ambos aspectos están cubiertos por el principio de legalidad del artículo 9.3". Esto significa que la Alta Inspección se tiene que circunscribir al sistema de controles establecidos en la Norma Suprema entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que son los siguientes: a) "el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley"⁽⁴¹⁸⁾; b) "el control de la administración autónoma por la jurisdicción contencioso-administrativa"⁽⁴¹⁹⁾; c) "el control extraordinario cuando una Comunidad Autónoma incumpliere las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impusieren o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España"⁽⁴²⁰⁾; d) "el control que permite al Gobierno impugnar,

(418) Art. 153 a) CE: "El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

(...)",

(419) Art. 153 c) CE: "El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

(...)

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

(...)",

(420) Art. 155 CE: "1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso

ante el Tribunal Constitucional, las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas" (421); e) "el control gubernamental, previo dictamen de Consejo de Estado, cuando la Comunidad ejerce funciones delegadas" (422); f) a los anteriores, tanto la Generalidad de Cataluña como el Gobierno Vasco añadían de forma genérica que el sistema de controles constitucionales se verá completado por los demás mecanismos que establezcan los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas. El Alto Tribunal manifiesta no estar de acuerdo con este último planteamiento, y menos aún con la imposición de un esquema propio para la Alta Inspección

de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas".

(421) Art. 161.2 CE: "2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses".

(422) Art. 153 b) CE: "El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

(...)

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

(...)",

Art. 150.2 CE: "2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

ción. A su entender, no es necesario un desarrollo legislativo posterior de ésta, en el sentido de fijarle su sistema, puesto que se ajusta perfectamente al segundo de los posibles controles que se han enunciado, esto es, al contencioso-administrativo.

Más adelante, bajando al terreno del articulado concreto, el Tribunal Constitucional analiza cada uno de los preceptos impugnados, de los que vamos a tratar de extraer algunos conceptos generales.

En primer lugar, dice que es perfectametne adecuado otorgar a la Alta Inspección "la garantía del cumplimiento de las facultades atribuidas al Estado en materia de enseñanza, en las Comunidades Autónomas, y la observancia de los principios y normas constitucionales y de las Leyes Orgánicas que desarrollan el artículo 27"⁽⁴²³⁾, cuyo objeto de análisis concreto se encontrará en el "cumplimiento de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos, así como la aplicación del sistema educativo y las enseñanzas mínimas"; todo ello a nivel estrictamente normativo, puesto que se concluye que no cabría la extensión de la inspección a las facultades puramente ejecutivas, a menos que fuese en aras a

(423) Que es lo que dice el art. 2 del R.D. 480/1981 de 6 de marzo.

la propia "fiscalización del cumplimiento de los contenidos normativos (...) y las inherentes a dicha fiscalización" ⁽⁴²⁴⁾.

En segundo término, sostiene que la facultad de la Alta Inspección de requerir al órgano autonómico competente para que ponga remedio a cualquier infracción detectada o, en su caso, proceder a la correspondiente sanción, se debe interpretar como la potestad de aquélla de comunicar anomalías al órgano gubernamental que legalmente corresponda para que sea él (por competencias propias) el que lo solvete ⁽⁴²⁵⁾.

A continuación se fijan toda una serie de materias, bastante controvertidas por cierto, que se atribuyen a la Alta Inspección, con las que el Tribunal Constitucional se manifiesta en pleno acuerdo ⁽⁴²⁶⁾: son comprobables por la Alta Inspección los planes y programas de estudio, las orientaciones pedagógicas, los libros de texto y el material didáctico, pero sólo en atención a determinar si los tres primeros elementos cumplen la legalidad establecida en cuanto a materias obligatorias básicas, y si los dos últimos son adecuados de cara al estudio de las enseñanzas mínimas prefijadas.

(424) Vid. supra nota nº 4; Fundamento Jurídico 8; págs. 215 y 216.

(425) Vid. supra nota nº 4; Fundamento Jurídico 9; pág. 216.

(426) Vid. supra nota nº 4; Fundamento Jurídico 10; págs. 216 y 217.

jadas por el Estado⁽⁴²⁷⁾; también son cuestiones a verificar por la Alta Inspección el cumplimiento de los requisitos exigidos para pasar de uno a otro nivel educativo (y esto es algo absolutamente vital para la uniformidad global del sistema educativo español), ya que está claro que al Estado corresponde en exclusiva la «ordenación general del sistema educativo», lo que no tiene por qué implicar la inspección directa en el centro de enseñanza⁽⁴²⁸⁾; igualmente atañe a la Alta Inspección la observancia de las características del libro de escolaridad, único para todo el país, que garantiza de este modo la posible movilidad del alumno por el Estado⁽⁴²⁹⁾; velar por la aplicación del principio de igualdad

(427) Art. 3.1^º del Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo: "De conformidad con lo previsto en el artículo anterior serán actividades propias de la alta inspección las siguientes:

1^ª Comprobar que los planes, programas de estudio y orientaciones pedagógicas, así como los libros de texto y demás material didáctico se adecúan a las enseñanzas mínimas y que éstas se imparten con observancia de lo dispuesto por el ordenamiento estatal sobre materias obligatorias básicas de los respectivos planes de estudio.

(...)"

(428) Art. 3.2^ª del Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo: "De conformidad con lo previsto en el artículo anterior serán actividades propias de la alta inspección las siguientes:

(...)

2^ª Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a niveles, modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto a número de cursos que en cada caso corresponda, duración de la escolaridad obligatoria, requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro, condiciones de obtención de los títulos correspondientes y efectos académicos o profesionales de los mismos.

(...)"

(429) Art. 3.4^ª del Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo: "De conformidad con lo previsto en el artículo anterior serán actividades pro-

de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes lingüísticos, principalmente en el sentido de recibir enseñanza en la lengua oficial de Estado, de acuerdo con la normativa aplicable⁽⁴³⁰⁾ -el hecho de que sendos artículos de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña obliguen, a las autoridades a ellos sometidas, a asegurar en sus respectivos territorios el uso normal y oficial de las dos lenguas, así como a garantizar su conocimiento en condiciones de igualdad por parte de todos los ciudadanos, "no sustrae a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, entre los que se encuentra el de conocer la lengua del Estado (artículo 149.1,

propias de la alta inspección las siguientes:

(...)

48 Comprobar el cumplimiento de lo dispuesto por el Ministerio de Educación y Ciencia sobre las características básicas del libro de escolaridad o documentación administrativa específica que se establezca con carácter obligatorio para cada nivel de enseñanza.

(...)"

(430) Art. 3.58 del Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo: "De conformidad con lo previsto en el artículo anterior serán actividades propias de la alta inspección las siguientes:

(...)

58 Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos y, en particular, el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado de acuerdo con las disposiciones aplicables.

(...)"

1ª CE⁽⁴³¹⁾ en relación con el artículo 3.1 CE⁽⁴³²⁾). (...) La Alta Inspección puede ejercerse legítimamente para velar por el respeto (...) a los derechos lingüísticos (entre los cuales está, eventualmente, el derecho a conocer la lengua peculiar de la propia Comunidad Autónoma) y en particular el de recibir enseñanza en la lengua del Estado"-; también compete a la Alta Inspección verificar que el otorgamiento de becas y subvenciones es acorde con los criterios generales establecidos por el Estado, y elevar informes ante los órganos competentes acerca de las inversiones y gastos escolares, lo que no choca con las atribuciones autonómicas, puesto que se trata de meras comprobaciones e informes, sin poder decisorio alguno, sobre la financiación escolar, que sólo pretenden fiscalizarla en el sentido de buscar su adecuación con la legalidad vigente⁽⁴³³⁾; por último, hay que añadir que el Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo, se atribuyen algunas fun-

(431) Vid. supra nota nº 107.

(432) Art. 3.1 CE: "1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos tienen el deber de conocerla y el derecho de usarla".

(433) Art. 3.5ª del Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo: "De conformidad con lo previsto en el artículo anterior serán actividades propias de la alta inspección las siguientes:

(...)

5ª Verificar la adecuación del otorgamiento de las subvenciones y becas a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado, así como elevar, en su caso, informes a los órganos competentes en relación con las inversiones en construcciones, instalaciones, equipos escolares y gastos corrientes en materia de dotaciones y retribuciones de personal.

(...)"

ciones más a la Alta Inspección, que no se mencionan en esta Sentencia porque no fueron directamente impugnadas⁽⁴³⁴⁾.

Para terminar con este análisis, diremos que se recurrió un precepto que permitía a los funcionarios encargados de la Alta Inspección del Estado realizar las comprobaciones necesarias en el ejercicio de su función, llegando incluso a las visitas de inspección, que el Tribunal Constitucional considera perfectamente adecuado a la Norma Fundamental⁽⁴³⁵⁾.

No habiéndose declarado inconstitucional ningún artículo de este Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo, dejamos el análisis de la presente Sentencia definitivamente, puesto que no la volveremos a aludir en adelante.

(434) Nos referimos concretamente a los apartados que restan del art. 3 del Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo, que dicen: "De conformidad con lo previsto en el artículo anterior serán actividades propias de la alta inspección las siguientes:

(...)

3ª Verificar que los estudios cursados se adecúan a lo establecido en la legislación del Estado a efectos de la expedición de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español.

(...)

7ª Recabar la información necesaria para la elaboración de las estadísticas educativas para fines estatales.

8ª Elevar a las autoridades del Estado una Memoria anual que podrá ser publicada por el Ministerio de Educación y Ciencia, sobre la enseñanza en las respectivas Comunidades Autónomas".

(435) Art. 6 del Real Decreto 480/1981 de 6 de marzo: "Los funcionarios de la alta inspección del Estado podrán efectuar cuantas comprobaciones sean necesarias para el desempeño de sus cometidos, manteniendo en todo momento, y de modo especial cuanto en el ejercicio de sus funciones precisen girar una visita de inspección, las debidas relaciones de coordinación con los órganos de la Comunidad Autónoma".

C. STC 32/1983 de 28 de abril.

Esta Sentencia⁽⁴³⁶⁾ se plantea en el marco de dos conflictos de competencia acumulados, presentados por el Gobierno Vasco contra ciertos preceptos del Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre sobre coordinación y planificación sanitaria, y contra otros del Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre sobre registro sanitario de alimentos.

Lo cierto es que el contenido general de la Sentencia no incumbe exactamente a nuestro estudio, pero hay una referencia que hace el Tribunal Constitucional que lo alude directa, aunque brevemente, que sí creemos oportuno comentar: en determinado momento⁽⁴³⁷⁾, al analizar el art. 20.9 del Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre⁽⁴³⁸⁾, dicen que no cabe duda alguna de que la "homologación, perfeccionamiento y especialización del personal sanitario" cuando sea de cara a

(436) STC 32/1983 de 28 de abril. BJC nº 25; págs. 499 y ss. Ponente: Magistrado don Francisco Tomás y Valiente. (B.O.E. de 17 de mayo de 1983).

(437) Vid. supra nota nº 436; Fundamento Jurídico 3; pág. 518.

(438) Art. 20,9 del Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria: "En el ejercicio de las funciones que por su naturaleza han de ser gestionadas a nivel nacional y las de la coordinación del sistema sanitario nacional, la Administración Sanitaria del Estado desarrollará las siguientes actuaciones:

(...)

9. La homologación de programas de formación, perfeccionamiento y especialización del personal sanitario.

(...)"

regular las condiciones y requisitos pertinentes para la obtención de la titulación académica o profesional, es una competencia que está en manos del Estado, con independencia del órgano administrativo que el poder central considere adecuado destinar a ello. Sólo dándole este sentido, el artículo se circunscribe en el ámbito de la legitimidad constitucional.

El resto de la Sentencia no es importante para la materia objeto de nuestro análisis, por lo que la dejamos, sin realizarle ulteriores comentarios.

D. STC 87/1983 de 27 de octubre.

Tal como había ocurrido en otras ocasiones ya expuestas, en esta Sentencia⁽⁴³⁹⁾ se mezclan cuestiones formales de competencia con otros problemas que subyacen en el fondo del conflicto, como son los eternamente polémicos temas lingüísticos.

El asunto se discute en el marco de un doble conflicto de competencias positivo acumulado: por un lado, el Gobierno de

(439) STC 87/1983 de 27 de octubre, BJC nº 31; págs. 1373 y ss. Ponente: Magistrado don Angel Latorre Segura. (B.O.E. de 2 de diciembre de 1983.

la Nación, por medio del Abogado del Estado, plantea conflicto de competencias positivo frente a ciertos aspectos de la Orden del Departamento de Educación del Gobierno Vasco de 11 de mayo de 1982 por la que se regula la enseñanza en el ciclo medio de la Educación General Básica⁽⁴⁴⁰⁾; y por el otro, el Gobierno Vasco hace lo propio respecto del Real Decreto 1765/1982 de 24 de julio sobre horario de enseñanzas mínimas del ciclo medio de Educación General Básica⁽⁴⁴¹⁾.

Formalmente los preceptos en cuestión son los que establecen el mínimo de horas lectivas que se tendrán que dedicar a las asignaturas básicas obligatorias, extremo fijado tanto por el Gobierno Vasco⁽⁴⁴²⁾ como por el Estado⁽⁴⁴³⁾ (para

(440) Publicada en el B.O. del País Vasco nº 84 de 1 de julio de 1982.

(441) Que se publicó en el B.O.E. nº 182 de 31 de julio de 1982.

(442) El objeto de impugnación es el siguiente: art. 1.2 de la Orden del Departamento de Educación del Gobierno Vasco de 11 de mayo de 1982 por la que se regula la enseñanza en el ciclo medio de la Educación General Básica: "2. El tiempo destinado a cada una de las materias, será el que se fija en el Anexo II".

Dicho Anexo, dice:

ANEXO II

Lengua castellana.....	4	horas
Euskara.....	4	horas
Ciencias de la naturaleza.....	2'5	horas
Ciencias Sociales.....	2'5	horas
Matemáticas.....	4	horas
Religión.....	2	horas
Educación artística (música, plástica).....	3	horas
Educación físico-motriz.....	2'5	horas
Libre disposición.....	0'5	horas

(443) El Real Decreto 1765/1982 de 24 de julio del Ministerio de Educación y Ciencia, sobre horario de enseñanzas mínimas del ciclo medio de

la totalidad del territorio nacional). No sería problema alguno si el Gobierno Vasco hubiese respetado los mínimos establecidos para toda España -aunque hay que señalar que difícilmente hubiesen podido hacerlo, ya que el R.D. 1765/1982 de 24 de julio es posterior a la O. del Departamento de Educación del Gobierno Vasco de 11 de mayo de 1982-, pero da la casualidad de que ambos no coinciden; y justamente no encajan, además de en las Ciencias Sociales (a las que el Gobierno Vasco atribuye 0'5 horas menos por semana), en la Lengua Castellana, que quedaría así fijada en 4 horas para el País Vasco, y en 5 para el resto de España.

Ante esta perspectiva el Abogado del Estado reivindica para el poder central la competencia exclusiva en cuanto a la fijación de enseñanzas mínimas (o lo que es lo mismo, en cuanto a homologación de estudios en todo el territorio nacional), que tiene que conllevar, indisolublemente unido, el

Educación General Básica, dice: Artículo Único: "El tiempo mínimo dedicado a la enseñanza de cada una de las materias que figuran en el Anexo del R.d. 710/1982 de 12 de febrero, será para todos los centros de Educación General Básica, situados en el territorio español, el que a continuación se indica".

	Horas Semanales
Lengua castellana.....	5
Matemáticas.....	4
Ciencias de la Naturaleza.....	2
Ciencias sociales.....	3
Enseñanza religiosa o ética.....	2
Total.....	16

establecimiento unitario en todo el sistema educativo del mínimo de horas lectivas en las que dichas enseñanzas básicas se tendrán que impartir. De ser de otro modo, "la competencia estatal quedaría reducida a un formalismo sin sentido". A su entender, el Gobierno Vasco, invadiendo las competencias estatales, fijó los mínimos de horarios sin prever solución alguna para el momento en que el Gobierno Central hiciese lo propio, en ejecución de sus potestades⁽⁴⁴⁴⁾.

El Gobierno Vasco no pone en tela de juicio la titularidad exclusiva del Estado para la regulación de las enseñanzas mínimas, sino la extensión a cuestiones no incluidas en ese concepto a la hora de hacerla efectiva, como se da en el caso del establecimiento del mínimo horario por asignatura. Les parece que se está acotando en exceso la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para regular «la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados modalidades y especialidades», como les confiere el art. 16 del Estatuto de Autonomía del País Vasco⁽⁴⁴⁵⁾, y que, siguiendo esta línea, en el futuro puede llegar a quedar en nada esta facultad. Además, llaman la atención sobre el dato de que el País Vasco es una Comunidad Autónoma distinta a la generalidad de ellas, pues a nivel edu-

(444) Vid. supra nota nº 439; Primero, a), que comprende los Antecedentes 11 y 12; pág. 1376.

(445) Vid. supra nota nº 406.

cativo deben organizar el sistema en base a una realidad muy específica, que es la situación de bilingüismo oficial. Finalmente, afirman, bajo una perspectiva práctica, que homogeneizar el número de horas de las distintas asignaturas para todo el país es un error, puesto que es un criterio que no se corresponde -como pretende el Abogado del Estado- directamente con el de rendimiento escolar: creen que, dado que el rendimiento escolar medio -para ellos- es un baremo mutable según la zona geográfica que observemos, la exacta determinación de él tendría que corresponder a la Comunidad Autónoma, lo que arrastraría claramente con la competencia para la delimitación horaria mínima⁽⁴⁴⁶⁾.

Antes de pasar a la opinión del Alto Tribunal al respecto, sí que hay que decir que en lo que ambas partes litigantes están de acuerdo es en el punto de que la competencia para establecer enseñanzas mínimas en el ciclo medio de Educación General Básica corresponde al Estado en exclusiva para todo el territorio nacional. Eso no es lo que se discute: el problema está en ver si la fijación de los horarios mínimos lectivos en los que se impartirán dichas enseñanzas mínimas corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas.

(446) Vid. *supra* nota nº 439; Primero, b), dentro del Antecedente 12; págs. 1376 y 1377.

El Tribunal Constitucional solventa esta duda, y para ello comienza por analizar el tema teleológicamente: "la finalidad de la competencia estatal relativa a las enseñanzas mínimas (...) es con toda evidencia conseguir una formación común en un determinado nivel de todos los escolares de EGB, sea cual sea la Comunidad Autónoma a que pertenezcan". Para lograr un «nivel mínimo de homogeneidad», la Norma Suprema atribuye al Estado unas competencias exclusivas, que deberá ejercer para cumplir con los objetivos que le han sido encomendados: estas competencias exclusivas no son más que los cauces o medios para lograrlo; por un lado, se le ofrece la facultad de homologar el sistema educativo (por medio del art. 27.8 CE), y por el otro la de regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como el dictado de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE (art. 149.1.30ª CE). Si lo que pretendemos es que el Estado garantice de este modo un «nivel mínimo de homogeneidad» y sólo le otorgamos la potestad de determinar las enseñanzas mínimas, le estaríamos cortando de raíz las posibilidades reales de hacerlo efectivo, pues tan importante es fijar la materia mínima a transmitir como el tiempo mínimo que a ello se deberá dedicar; una cosa sin la otra no puede dar un idea real de lo que se intenta establecer. De nada sirve imponer un contenido si no se orienta sobre el tiempo que se le debe dedicar: es evidente que cualquier cosa se puede explicar tanto en cinco minutos

como en diez horas. Del factor tiempo dependerá, en cierto modo, la importancia que se esté otorgando al contenido⁽⁴⁴⁷⁾.

Sobre la idea planteada por el Gobierno Vasco de que carece de lógica homogeneizar el número de horas por materia para toda España, puesto que el rendimiento escolar medio dependerá de la zona en que nos hallemos (según la utilización de distintos medios pedagógicos, de una u otra manera de organización de la escuela, etc.), el Tribunal Constitucional expone que no ha encontrado argumentos objetivos para sostener una afirmación tal, y que "la conclusión es, por tanto, que la competencia para fijar las enseñanzas mínimas lleva aparejada como medio natural para su ejercicio efectivo la de fijar los horarios mínimos, aunque esta última no se recoja explícitamente ni en el Estatuto de Centros Escolares ni tampoco aún en el R.D. 3195/1980 de 30 de diciembre, sobre transferencia de servicio en la materia al Gobierno Vasco"⁽⁴⁴⁸⁾.

Por último⁽⁴⁴⁹⁾, se cuestiona el tema que planteó el Go-

(447) Vid. supra nota nº 439; Fundamento Jurídico 4; págs. 1377 y 1378.

(448) Hay que puntualizar este último dato, que según doctrina del propio Tribunal Constitucional, "los R.D. de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios materiales y humanos necesarios para ejercerlos".

(449) Vid. supra nota nº 439; Fundamento Jurídico 5 (aunque en la Sentencia está equivocado, y se repite el guarismo 4); pág. 1378.

bierno Vasco, al decir que el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de su competencia, pues al establecer los horarios mínimos está vaciando de contenido práctico las competencias autonómicas, y todo ello girando en torno al dato de que en el País Vasco existe una cooficialidad lingüística que el Gobierno de la Nación no ha tenido en consideración. Esto supone que en el País Vasco las dos lenguas oficiales, el castellano y el euskera, deben ser enseñadas en las escuelas con la suficiente intensidad que requiera la igualdad en el bilingüismo.

A lo anterior responde que los poderes públicos (genéricamente considerados, pues incluyen los centrales y los autonómicos) tienen la obligación constitucional de asegurar que los escolares conozcan tanto el castellano como las lenguas propias de cada Comunidad Autónoma que sean cooficiales en ellas. Si la determinación de los horarios mínimos impidiese la consecución de ese objetivo, el precepto que lo estableciera devendría inconstitucional; pero este no es el caso del Real Decreto que nos ocupa, pues el Gobierno central lo único que ha hecho es fijar el mínimo horario de todas las materias obligatorias, limitándose, en cuanto a la asignatura de Lengua, exclusivamente a la castellana que, a la postre, es la única oficial en la totalidad de España y que, por ello, debe ser estudiada durante el mismo número de horas por todos los niños españoles, con independencia de su

vecindad civil. Cree que es lógico que, respecto de la lengua autóctona cooficial, sea la propia Comunidad Autónoma la que determine los mínimos lectivos, teniendo en cuenta además que, de 25 horas semanales (que es lo que normalmente tiene el horario escolar en el ciclo medio de Educación General Básica), sólo se han ocupado por el Estado 16 horas; con las demás -que son 9 horas (lo que supone más de un tercio)-, la Comunidad Autónoma podrá hacer lo que le plazca, sea a nivel lingüístico, sea a otros niveles que se le ocurran convenientes. Por eso, dice el Tribunal Constitucional que no se están vaciando de contenido las competencias autonómicas, porque aparte del amplio margen de maniobra que les queda en cuanto a horarios, están todas las demás cuestiones organizativas, que permanecen -en su mayoría- en manos comunitarias.

El fallo de esta Sentencia fue muy claro, pues declara "que la competencia controvertida en el presente conflicto corresponde al Estado"⁽⁴⁵⁰⁾ y que los preceptos impugnados por el Abogado del Estado de la Orden del Departamento de Educación del Gobierno Vasco de 11 de mayo de 1982, estableciendo los horarios mínimos de modo diverso a los del Estado son nulos⁽⁴⁵¹⁾. Dejamos así este comentario que, dicho

(450) Vid. supra nota nº 439; Fallo 1; pág. 1378.

(451) Vid. supra nota nº 439; Fallo 2; pág. 1378.

sea de paso, aclara bastante los términos en los que se debe entender la "homologación" del art. 27.8 CE.

E. STC 88/1983 de 27 de octubre.

Esta es una Sentencia⁽⁴⁵²⁾ de lo más peculiar que nos hemos encontrado hasta ahora pues, si la cotejamos con la que acabamos de analizar, nos apercibiremos de que sus Fundamentos Jurídicos son casi exactos, palabra por palabra. No podríamos decir que ésta "plagió" a la anterior, ya que fueron publicadas oficialmente el mismo día, por lo que suponemos que los dos Ponentes (D. Ángel Latorre Segura y D. Rafael Gómez-Ferrer Morant) se pusieron de acuerdo en la redacción y lograron, de este modo, una clara doctrina constitucional reiterada.

La verdad es que no es de extrañar, puesto que lo que se cuestiona, si no idéntico, es enormemente similar: se plantea un conflicto positivo de competencias por parte del Gobierno Vasco contra ciertos artículos del Real Decreto 3087/1982 de 12 de noviembre sobre fijación de enseñanzas mínimas para el ciclo superior de Educación General Básica⁽⁴⁵³⁾; es decir, que

(452) STC 88/1983 de 27 de octubre, BJC nº 31; págs. 1379 y ss. Ponente: Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant. (B.O.E. de 2 de diciembre de 1983).

(453) Publicado en el B.O.E. nº 260 de 22 de noviembre de 1982.

se impugna lo mismo que en la STC 87/1983 de 27 de octubre, pero en vez de ser en relación al ciclo medio aquí es al superior.

Los intereses subyacentes ocultos, nos parece, son los mismos -los lingüísticos-, sólo que los recurrentes probaron suerte (a nuestro entender) para ver si, en el reparto de causas, alguno de los dos conflictos positivos de competencias salía victorioso.

El Gobierno Vasco⁽⁴⁵⁴⁾ aquí va un poco más lejos que en la anterior, y no sólo considera que el Estado se ha extralimitado competencialmente al establecer los tiempos mínimos para cada asignatura, sino que cree que igualmente traspasa sus fronteras al pormenorizar tanto los contenidos materiales de las asignaturas -hay que decir que en el Real Decreto 1765/1982 de 24 de julio, impugnado en la anterior Sentencia, sólo se establecían los límites horarios, no los materiales, causa por la que a los primeros se circunscribió el conflicto-. Creen que esto no se puede incorporar al concepto de «enseñanzas mínimas», que es lo que debe limitarse a determinar el poder central. Dicen que "las «enseñanzas mínimas» se refieren a disciplinas o asignaturas de imposición

(454) Vid. supra nota nº 452; Antecedente 1; págs. 1380 y 1381.

obligatoria en cada nivel educativo y al contenido genérico de las mismas, mientras que el detalle concreto de los bloques temáticos y la distribución de horario quedarían integrados en el concepto de «planes y programas de estudio y orientaciones pedagógicas»". Si en el Real Decreto de transferencia de competencias se otorgó esta última faceta -los planes de estudio y orientaciones pedagógicas- a la Comunidad Autónoma, siempre que se sometiese a las «enseñanzas mínimas» reguladas por el Estado, y a la hora de de verdad estas últimas comprenden el detallado contenido material de las asignaturas ¿para qué se redactó de aquella manera el Real Decreto de transferencia? -se pregunta el Gobierno Vasco-; considera que una interpretación tan extensiva del término «enseñanzas mínimas» por parte del Estado carecería de sentido, pues vaciaría de contenido la competencia autonómica en esta misma materia. Les parece irrisorio que la rimbombante atribución de la «elaboración y aprobación de planes y programas de estudio» signifique meramente la distribución del resto de horas lectivas que el Estado no haya ocupado imperativamente.

Finalmente, el Gobierno reitera los argumentos ya señalados en los Antecedentes de la STC 87/1983 de 27 de octubre⁽⁴⁵⁵⁾ en orden a la necesaria protección de las lenguas cooficiales de los territorios autónomos -obligación constitu-

(455) Vid. supra nota nº 446, y el texto a que va referido.

cional tanto de las Comunidades Autónomas como del Estado- que con la regulación que se ha dado quedan totalmente abandonadas, es más, se "imposibilita, de hecho, el que los planes, programas de estudios y orientaciones pedagógicas se acomoden a la realidad social y cultural del propio país". Recuerdan que en el «Informe sobre la enseñanza de las lenguas españolas y el bilingüismo» se aconseja "que el número de horas que se destine a enseñar los dos idiomas se establezca con criterios variables, en función de diversos factores".

El Abogado del Estado empieza por sostener⁽⁴⁵⁶⁾ que la competencia estatal exclusiva de fijar las «enseñanzas mínimas» para todo el territorio nacional, no es más que una concreción de la que igualmente ostenta aquél por sí solo para «ordenar el sistema educativo», que a su vez es una de las formas de ver la competencia (también exclusiva estatal) de regular las «condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales». A esto hay que añadirle que la determinación del horario mínimo para cada materia, es un componente "esencial, necesario o ineludible" e indispensable para la regulación de aquellas «enseñanzas mínimas», sin el que carecería de sentido dicha regulación: "sin esa homogeneidad cronológica mínima se frustraría o pon-

(456) Vid. supra nota nº 452; Antecedente 3; pág. 1381.

dría en grave riesgo la consecución del mínimo de enseñanzas comunes, ya que los instrumentos necesarios para alcanzar tal objetivo deben partir (o al menos es lícito constitucionalmente que partan) de una estimación media del tiempo preciso -dada una estimación media de la eficiencia educativa esperable- para alcanzar un cierto objetivo pedagógico en las enseñanzas mínimas". A partir de esos datos básicos que exige el Estado, las Comunidades Autónomas pueden regular el resto como deseen, esto es, las horas lectivas que superen esos mínimos -pero nunca si no los llegasen a alcanzar-.

Para terminar, el Abogado del Estado acusa al «Informe sobre la enseñanza de las lenguas españolas y el bilingüismo» de contener afirmaciones excesivamente genéricas que nada demuestran ni nada aportan a este caso. Además, dice que no ve por ninguna parte aclaraciones concretas sobre en qué se ve realmente perjudicado el euskera al establecerse horarios mínimos para las otras asignaturas, quedando -como queda- una tercera parte del horario absolutamente libre, para que la Comunidad Autónoma haga con él lo que crea oportuno.

Al igual que en la Sentencia anterior analizada, el Tribunal Constitucional comienza⁽⁴⁵⁷⁾ por determinar los ex-

(457) Vid. *supra* nota nº 452; Fundamento Jurídico 1; págs. 1381 y 1382.

tremos en los que ambas partes se manifiestan de acuerdo -que básicamente es en la competencia exclusiva estatal para la concreción de las enseñanzas mínimas en el ciclo superior de Educación General Básica-⁽⁴⁵⁸⁾, con lo que la discusión se centrará en dos puntos: en ver si dentro del concepto «enseñanzas mínimas» entra el establecimiento del contenido concreto de los bloques temáticos de las mismas, o sólo un contenido genérico de las disciplinas o asignaturas, y en observar si se incluye o no el horario mínimo que se les debe dedicar.

Continúa⁽⁴⁵⁹⁾ con una reflexión sobre la finalidad del hecho de que la competencia para establecer las enseñanzas mínimas recaiga en las exclusivas manos del Estado, que hizo ya en la anterior Sentencia (allí nos remitimos para su lectura, pues es prácticamente idéntica a la que realiza en ésta⁽⁴⁶⁰⁾). A esta disgresión solamente le añade el nuevo dato de que la fijación de objetivos por bloques temáticos, cree que también se incluye en el concepto de «enseñanzas mínimas», si lo que se pretende es que cumpla con la función homogeneizadora del sistema escolar que se está intentando

(458) Esto mismo se hallaba en el Fundamento Jurídico 3 de la otra STC (Vid. supra nota nº 439; pág. 1377).

(459) Vid. supra nota nº 452; Fundamento Jurídico 3; pág. 1382.

(460) Vid. supra nota nº 447 y el texto a que va referido.

llevar a cabo. Respecto del establecimiento de los «horarios mínimos» para cada asignatura, mantiene su criterio de que son necesarios dentro de aquella idea si se quiere hacer efectivo el mencionado fin. "La conclusión es, por tanto, que la competencia para fijar las enseñanzas mínimas lleva aparejada como medio natural para su ejercicio efectivo la concreción de su contenido en la forma expuesta, y la fijación de horarios mínimos, aunque ello no se recoja explícitamente en el nivel de regulación de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, que no tenía por qué concretar el contenido del concepto" (461).

Respecto del resto de esta Sentencia -es decir, su cuarto y último Fundamento Jurídico (462)-, que trató acerca del deber, tanto estatal como autonómico, de asegurar el conocimiento del castellano y de la otra lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, nos remitimos a su homónimo en la STC 87/1983 de 27 de octubre (463), pues nada se dice aquí de nuevo, o por lo menos nada digno de ser mencionado.

(461) Obsérvese la casi identidad de esta cita con la que hicimos respecto de la STC anterior, que termina justamente donde se halla la nota nº 448, por cierto, también aplicable al precedente párrafo.

(462) Vid. supra nota nº 452; Fundamento Jurídico 4; págs. 1382 y 1383.

(463) Vid. supra nota nº 449 y el texto a que va referido.

De este modo, terminamos el tratamiento de esta peculiar Sentencia, que duplica las argumentaciones de la que le precede en numeración y en este trabajo.

F, STC 48/1985 de 28 de marzo.

Entramos a estudiar una Sentencia nueva⁽⁴⁶⁴⁾, que cuestiona un problema al que aludiremos sólo en lo tocante a nuestro tema, aunque nos podríamos extender largo y tendido sobre él. Surge en el marco de un conflicto positivo de competencias por causa de cierta Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 30 de julio de 1982⁽⁴⁶⁵⁾ por la que se convoca un concurso de méritos para proveer las plazas vacantes en la plantilla de Cuerpo Especial de Inspectores Técnicos de Formación Profesional; lo interpone el Gobierno Vasco, en contra de la postura del Gobierno Central.

No se discute la propia existencia de este cuerpo, o que haya sido creado por una Ley estatal, sino que se debate si la convocatoria del concurso en el territorio de la Comunidad Autónoma la puede realizar el Estado: se interpela por la ejecución de una competencia concreta, y no sobre la determi-

(464) STC 48/1985 de 28 de marzo. BJC nº 48; págs. 465 y ss. Ponente: Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo. (B.O.E. de 19 de abril de 1985).

(465) Publicada en el B.O.E. nº 197 de 18 de agosto de 1982.

nación de los requisitos y criterios generales⁽⁴⁶⁶⁾; el resto de cuestiones que se ponen en tela de juicio las vamos a dejar de lado, ya que no incumben a nuestro estudio.

Lo que sí que nos interesa es el enfoque que el Tribunal Constitucional hace de este asunto⁽⁴⁶⁷⁾: afirma que en la temática de la Orden que estamos tratando hay dos vertientes que pueden plantearnos la solución. Depende de la "materia" global de la que estemos hablando, podríamos llegar a conclusiones diversas. El tema, lo podemos encuadrar como un asunto competencial en materia de función pública (ya que los Inspectores Técnicos serían funcionarios), o lo podemos tomar como materia educativa (ya que su labor es la ejecución práctica de la inspección del art. 27.8 CE).

Si bien para el Gobierno Vasco la respuesta sería la misma siendo una u otra la materia (considerando además que no es necesario llevar a cabo opciones excluyentes, puesto que ambas pueden convivir), ya que en los dos casos se ha transferido dicha ejecución competencial a la Comunidad Autónoma, no piensa igual el Abogado del Estado, para el que el supuesto queda incluido en la función pública, que para él sería compe-

(466) Vid. supra nota nº 464; Fundamento Jurídico 1; págs. 472.

(467) Vid. supra nota nº 464; Fundamento Jurídico 4; págs. 472 y 473.

tencia exclusiva estatal⁽⁴⁶⁸⁾.

Examinado todo ello desde la perspectiva de la enseñanza, dice el Tribunal Constitucional⁽⁴⁶⁹⁾ que a las Comunidades Autónomas, que tengan transferidas las competencias a nivel máximo -como es el caso del País Vasco-, les corresponde "una amplia competencia limitada directamente por la del Estado en lo que respecta a la regulación el derecho fundamental a la educación y a la libertad de enseñanza en sus distintos aspectos, a que se refiere el artículo 27 de la CE (cuyo desarrollo corresponde efectuar al Estado mediante Ley Orgánica), a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales art. 149, núm. 1.30ª de la CE) y a la alta inspección necesaria para el cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales en materia educativa y de las obligaciones de los poderes públicos en la misma (art. 27, número 8, de la Constitución Española)".

Pero bajando al caso concreto que aquí se analiza, observa el Alto Tribunal que el País Vasco tiene transferida la competencia expresa de la Inspección Técnica del sistema escolar, así como "el nombramiento, traslado, promoción, per-

(468) Vid. supra nota nº 464; Antecedente 5 1); pág. 471.

(469) Vid. supra nota nº 464; Fundamento Jurídico 5; págs. 473 y 474.

feccionamiento y movilidad del personal docente y no docente, adscrito a los centros transferidos"; además, entre los créditos estatales al País Vasco se hallan los relativos al «Cuerpo Especial de Inspectores Técnicos de Formación Profesional»; de todo ello, extrae el Tribunal Constitucional que es lógico que la competencia para convocar estas plazas vacantes tenga que corresponder a la Comunidad Autónoma, ya que el Cuerpo en el que se integrarán de ella depende, y dado que el Estado ha transferido el crédito necesario para financiarlo. Si se ha otorgado la competencia de la Inspección Técnica Escolar a la Comunidad Autónoma, no se puede después pretender que a ella misma no le sea posible abastecerla.

Por lo cual se decidió "que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco"⁽⁴⁷⁰⁾, declarándose la nulidad de la Orden de 30 de julio de 1982 en lo tocante a las plazas convocadas para el País Vasco⁽⁴⁷¹⁾.

G. STC 137/1986 de 6 de noviembre.

Aunque en realidad no deberíamos mencionar la presente Sentencia⁽⁴⁷²⁾ en esta apartado -puesto que el Tribunal Cons-

(470) Vid. *supra* nota nº 464; Fallo 12; pág. 474.

(471) Vid. *supra* nota nº 464; Fallo 22; pág. 474.

(472) Vid. *supra* nota nº 23.

titucional no se manifiesta sobre el artículo que estamos tratando-, no hemos querido renunciar a ello, porque tanto el Abogado del Estado como el representante del Gobierno Vasco le hicieron interesantes alusiones, que -aún no sentando doctrina- nos pueden dar una visión nueva respecto de lo que hemos visto hasta ahora.

Se trata de la Sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra algunos artículos de la Ley 15/1983 de 27 de julio del Parlamento Vasco, por la que se crea el «Euskal Ikastolen Erakundea-Instituto Vasco de Ikastolas»⁽⁴⁷³⁾. Lógicamente, en defensa de la Ley se encuentra la representación del Gobierno Vasco; asimismo, comparece la representación del Parlamento Vasco⁽⁴⁷⁴⁾.

El Abogado del Estado, recurrente en este pleito, afirma que la Comunidad Autónoma Vasca tiene competencia, en materia de enseñanza, con los límites que le marca el art. 16 del Es-

(473) Publicado en el B.O. del País Vasco nº 117 de 6 de agosto de 1983.

(474) Hay que hacer notar que esta Sentencia ya se trató con cierta amplitud en el primer y octavo epígrafe del presente capítulo (que se corresponden con el estudio del art. 27.1, primer inciso y 7 de la CE respectivamente).

tatuto de Autonomía del País Vasco⁽⁴⁷⁵⁾, de los que se deriva que "la Administración docente en el territorio vasco es la Administración autonómica y que si, mediante la Ley que se impugna se pretende consagrar una escuela pública vasca de enseñanza en vascuence, con vocación evidente de exclusividad, resulta obvia la incompatibilidad de dicha escuela con la ordenación general del sistema educativo y con las enseñanzas mínimas fijadas para todo el territorio nacional"⁽⁴⁷⁶⁾.

A ello responde el representante del Gobierno Vasco, diciendo, en primer lugar, que no cree que la «organización de la escuela pública» esté incluida en el concepto de «ordenación general del sistema educativo» que, sin lugar a dudas, considera de exclusiva competencia estatal (de ahí que aquella faceta mencionada no quede dentro de esta exclusividad); mientras se respeten los principios básicos dictados por el Estado en cuanto a ordenación general del sistema, podrá la Comunidad Autónoma moverse dentro de un cierto margen de maniobra a la hora de la organización concreta de la escuela pública en su territorio. De otro modo -dicen- "se prima el principio de unidad sobre el de autonomía, de manera que unidad equivale a uniformidad y a exclusión del legislador au-

(475) Vid. supra nota nº 406.

(476) Vid. supra nota nº 23; Antecedente 3; págs. 1196 y 1197.

tonómico" (477).

Continúa diciendo que la facultad de homologación del sistema educativo no está necesariamente sólo en manos del Estado: el art. 27.8 CE dice que corresponde a los «poderes públicos», que tanto son las Comunidades Autónomas como aquél. Recuerda que el término «homologar» "equivale, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia, a «dar validez oficial», y en ese sentido no quedan excluidas de tal facultad las Comunidades Autónomas que ejercerán, cuando hayan asumido competencia plena, como la vasca, las facultades de homologación que no correspondan al Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.3ª CE, reafirmando la idea de que el uniformismo en la organización de la escuela pública no es consecuencia que derive de las facultades estatales".

La lástima de todo esto es que el Tribunal Constitucional no hiciese -como ya hemos anticipado- referencia alguna a estos extremos, pues podría haber arrojado bastante luz a la interpretación del art. 27.8 CE. En cualquier caso, al no declarar inconstitucionales (478) ninguno de los artículos impugnados, parece que tácitamente (aunque no tenga que ser necesariamente así) otorga la razón al Gobierno Vasco en sus

(477) Vid. supra nota nº 23; Antecedente 4; pág. 1200.

(478) Vid. supra nota nº 226.

disquisiciones.

H. STC 26/1987 de 27 de febrero.

Ya tratamos en apartados antecedentes -concretamente en el sexto, que estudió el art. 27.5 CE- esta Sentencia, que fue la que se dictó por causa de un recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Gobierno Vasco contra ciertos artículos de la Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (en adelante LRU)⁽⁴⁷⁹⁾.

Sin detenernos en los Antecedentes, es decir, en las posturas de ambas partes que, al fin y al cabo, nada nos dicen sobre el objeto de nuestro estudio, pasamos directamente a las escasas referencias que sobre él hace el Tribunal Constitucional. El Gobierno Vasco recurrió determinado artículo de la LRU⁽⁴⁸⁰⁾ porque se incluía la facultad del Gobierno de dictar la normativa básica para la creación, modificación y supresión de los Departamentos (aunque se especificó que sería establecida "a propuesta del Consejo de Universidades). No se pretende aquí negar que una Ley estatal pueda establecer el

(479) Publicada en el B.O.E. nº 209 de 1 de septiembre de 1983.

(480) Art. 8.4 de la LRU: "4. La creación, modificación y supresión de Departamentos corresponderá a la Universidad respectiva conforme a sus Estatutos y de acuerdo con las normas básicas aprobadas por el Gobierno a propuesta del Consejo de Universidades".

sistema departamental para todas las Universidades españolas; lo que se critica es que el Gobierno se inmiscuya tanto en el tema, esto es, regulando las bases para crear, modificar o suprimir dichos Departamentos, extremo que se considera atentatorio contra el contenido mínimo del derecho fundamental a la autonomía universitaria (que estudiaremos en el décimoprimer apartado de este capítulo, que tratará sobre el art. 27.10 CE).

El Alto Tribunal dice que si valoramos el precepto impugnado de forma literal y aislada quizá sí que se podría considerar atentatorio contra la Norma Fundamental; pero es sabido que la hermenéutica se debe hacer teniendo siempre en consideración el entorno de la norma⁽⁴⁸¹⁾. De este modo, cuan-

(481) La Sentencia se refiere a los arts. 8.1, 2 y 3 de la LRU, al art. 7 de la LRU y a los arts. 2 y 3 de la LRU.

Art. 8.1, 2 y 3 de la LRU: "1. Los Departamentos son los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento en una o varias Facultades, Escuelas Técnicas o Superiores, Escuelas Universitarias y, en su caso, en aquellos otros centros que se hayan creado al amparo de lo previsto en el art. 72 de esta Ley.

2. Los Departamentos se constituirán por áreas de conocimiento científico, técnico o artístico, y agruparán a todos los docentes e investigadores cuyas especialidades se correspondan con tales áreas.

3. Asimismo, corresponde a los Departamentos la articulación y coordinación de las enseñanzas y de las actividades investigadoras de las Universidades.

(...)"

Art. 7 de la LRU: "Las Universidades estarán básicamente integradas por Departamentos, Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias e Institutos Universitarios, así como por aquellos otros centros que legalmente puedan ser creados".

Art. 2 de la LRU: "1. La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de la libertad académica, que se

do el art. 8.4 de la LRU dice que el Gobierno aprobará las «normas básicas» para la creación, modificación y supresión de los Departamentos, no está haciendo otra cosa que garantizar o la "homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes" que establece el art. 27.8 CE como obligación de los poderes públicos, o servir a la "coordinación general de la investigación científica y técnica" que se

manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.

2. La autonomía universitaria exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades, en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad".

Art. 3 de la LRU: "1. Las Universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas.

2. En los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende:

a) La elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno.

b) La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración.

c) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.

d) El establecimiento y modificación de sus plantillas.

e) 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.

f) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación.

g) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y docencia.

h) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.

i) La expedición de sus títulos y diplomas.

j) El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.

k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el art. 12 de la presente ley.

3. Sin perjuicio de las funciones atribuidas al Consejo de Universidades, corresponderán a cada Comunidad Autónoma las tareas de coordinación de las Universidades de su competencia".

predica en el art. 149.1.15ª CE⁽⁴⁸²⁾, lo que no se debe jamás entender "como una injerencia contraria a lo dispuesto en el mismo precepto y que se interfiera en los estatutos de cada Universidad, cuya elaboración corresponde a las mismas".

De lo que concluye que las «normas básicas» a que nos referimos no pueden mermar de forma injustificada la autonomía universitaria a la hora de organizar los Departamentos. Es la propia Universidad la que establecerá la normativa de creación, modificación y suspensión departamental, siguiendo unas directrices generales marcadas por el Gobierno, que no pueden traspasar ese límite, el de ser meras «orientaciones globales». La Universidad tiene que ser la que, dentro de unos "márgenes reales y no ficticios, amplios y no residuales y, sobre todo, flexibles o adaptables a las características propias", regule "cómo configurar sus «órganos básicos» de investigación y enseñanza"⁽⁴⁸³⁾.

Al analizar la impugnación de otro de los artículos⁽⁴⁸⁴⁾,

(482) Art. 149.1.15ª CE: "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)

15ª Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica".

(483) Vid. supra nota nº 226; Fundamento Jurídico 7 a); págs. 233 y 234.

(484) Se trata del art. 29.2 de la LRU, que dice: "2. Una vez aprobados los planes de estudios a que alude el apartado 1 del artículo 28,

que se refiere a la homologación de los planes de estudios por parte del Consejo de Universidades (considerado por el Gobierno Vasco como un acto de ejecución "de estricta legalidad" que por ello debería corresponder a la Comunidad Autónoma y no al Estado, al que meramente reconoce la competencia exclusiva para regular las condiciones de homologación de títulos), el Tribunal Constitucional afirma que dichos planes resultan ser los que ha elaborado y aprobado cada Universidad al efecto de obtener determinado título oficial, válido para todo el territorio nacional; de ahí que, si bien es cierto que este trámite es un acto meramente ejecutivo, y que el art. 27.8 CE dice que se homologará el sistema educativo por los «poderes públicos», de ambos datos lo que se deduce es que la competencia tanto puede recaer en manos del Estado como de una Comunidad Autónoma que la haya asumido plenamente en materia educativa; pero no hemos de olvidar el extremo de que los títulos que se pretenden obtener tendrán «carácter oficial y validez en todo el territorio nacional», del que hay que extraer la lógica consecuencia de que deba ser un organismo estatal general el que se encargue

serán puestos en conocimiento del Consejo de Universidades, a efectos de su homologación. Transcurridos seis meses desde su recepción por el Consejo de Universidades y no habiéndose producido resolución al respecto, se entenderán homologados".

Por alusión, recordemos que el art. 28 de la LRU reza así: "1. El Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerá los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudios que deban cursarse para su obtención y homologación".

de esta verificación, en razón -justamente- de que despliega sus funciones en un ámbito global⁽⁴⁸⁵⁾.

Para terminar, queremos realizar una breve mención al Voto Particular formulado a esta Sentencia por el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León⁽⁴⁸⁶⁾, pues contiene una afirmación gravísima, que moralmente nos cuesta mucho trabajo desprestigiar por provenir de tan ínclita autoridad, pero que no podemos evitar ver con enorme sorpresa. Pensamos que lo mejor será transcribirla, para evitar interpretaciones excesivamente subjetivas; dice en este Voto Particular: "El artículo 27 de la Constitución contiene el bloque de directrices constitucionales en materia educativa, ausente, en cambio, del conjunto de los principios rectores de la política social-económica. No es discutible, por ejemplo, que el artículo 27.8 no contiene ningún derecho fundamental y que tampoco es un derecho fundamental el artículo 27.9, por citar sólo los pasajes más próximos". En cualquier caso, eso de que «no es discutible» es, cuando menos, relativo.

Dejamos así con el comentario de esta Sentencia, que retomaremos al tratar el art. 27.10 CE, en el undécimo apartado del presente capítulo.

(485) Vid. *supra* nota nº 226; Fundamento Jurídico 10 b); pág. 236.

(486) Vid. *supra* nota nº 226; Voto Particular; pág. 244.

I. STC 187/1991 de 3 de octubre.

Volvemos, de nuevo a analizar la Sentencia que surgió a raíz de cierto recurso de amparo interpuesto por la Universidad Autónoma de Madrid⁽⁴⁸⁷⁾ contra una Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1988, que desestimaba a su vez el recurso de apelación de la Universidad Autónoma de Madrid contra una Sentencia de la Sala Cuarta de la Audiencia Territorial de Madrid de 14 de septiembre de 1987, recaída en un proceso contencioso-administrativo (promovido por el Arzobispado de Madrid-Alcalá) por el que se logró obligar a la Universidad Autónoma de Madrid a incluir en los planes de estudios de la Escuela Universitaria de Profesores de Educación General Básica Santa María, la asignatura optativa «Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía».

La recurrente -la Universidad Autónoma de Madrid-, nada dice sobre nuestro artículo, por lo que directamente nos dirigiremos a lo que sostuvo el Ministerio Fiscal: éste rechaza frontalmente la argumentación de la impugnante, y lo hace en el sentido de interpretar que la autonomía universitaria en nada obsta a que por medio de Ley se imponga determinada asignatura optativa en los planes de estudios de una Uni-

(487) Vid. supra nota nº 186.

versidad. La autonomía universitaria lo es en la medida en que la Ley la concrete; no implica, en absoluto, una total libertad de planificación de estudios, por lo que obligar a que se imparta una optativa no atenta contra ella. De ahí que la Norma Suprema contenga un artículo como el 27.8 CE, que otorga a los poderes públicos la facultad de inspección y de homologación del sistema que se establezca por las leyes⁽⁴⁸⁸⁾.

El Arzobispado de Madrid-Alcalá, de acuerdo con el Ministerio Fiscal, no sólo no cree que con las sentencias impugnadas se haya vulnerado la Constitución, sino que llega a decir que es la propia recurrente la que ha ido en contra del art. 27.8 CE al no aplicar una legislación que la vinculaba⁽⁴⁸⁹⁾.

A lo anterior responde el Tribunal Constitucional, en el sentido de que para él, "la existencia de un sistema universitario nacional, impuesto por el artículo 27.8 de la CE, permite, entre otras cosas, que el Estado pueda fijar en los planes de estudio un contenido que sea el mínimo denominador común exigible para obtener los títulos académicos y profesionales oficiales y con validez en todo el territorio

(488) Vid. supra nota nº 186; Antecedente 8; pág. 44.

(489) Vid. supra nota nº 186; Antecedente 9; pág. 45.

nacional"⁽⁴⁹⁰⁾, causa por la que la LRU ha otorgado al Gobierno la facultad para fijar los títulos oficiales nacionales, así como las bases sobre las que deben versar sus planes de estudio (si lo que se pretende es su homologación estatal). A partir de esas bases, sí serán las Universidades las que elaboren y concreten sus planes de estudio, con la globalidad de las asignaturas obligatorias y optativas para obtener cada titulación concreta.

Cuando más adelante volvamos sobre esta Sentencia, veremos con detenimiento los extremos que nos restan por tratar, que son, en realidad, el grueso de la fundamentación jurídica y el motivo del fallo definitivo.

J. STC 38/1992 de 23 de marzo.

Esta es una Sentencia nueva⁽⁴⁹¹⁾, es decir, que hasta el momento no había sido tratada, que se dictó por causa de un conflicto positivo de competencias, promovido -como ya nos tienen acostumbrados en este epígrafe- por el Gobierno Vasco, en relación a algunos preceptos del Real Decreto 942/1986 de 9 de mayo, por medio del que se establecen normas generales para

(490) Vid. supra nota nº 186; Fundamento Jurídico 3; pág. 47.

(491) STC 38/1992 de 23 de marzo. BJC nº 132; págs. 65 y ss. Ponente: Magistrado don José Gabaldón López. (B.O.E. de 10 de abril de 1992).

la realización de experimentaciones educativas en centros docentes⁽⁴⁹²⁾.

Una vez más, el Gobierno Vasco considera que el Gobierno Central se ha extralimitado en sus competencias, tasapando las que aquella Comunidad Autónoma ostenta en materia educativa; concretamente sostiene que someter a una autorización discrecional del Ministerio de Educación y Ciencia toda experimentación educativa que se pretenda llevar a cabo en la Comunidad Autónoma, es presuponer que el Estado posee la competencia exclusiva "sobre las experiencias que afecten a las enseñanzas mínimas y a la ordenación general del sistema educativo, reduciendo a la simple capacidad de propuesta y de ejecución -relativa- la competencia autonómica", lo que el Gobierno Vasco califica de insostenible, pues reduciría a nada las facultades de la Comunidad Autónoma -difícilmente alguna materia se podrá salvar de la inclusión entre las "enseñanzas mínimas" o en la "ordenación general del sistema educativo"-⁽⁴⁹³⁾.

El Gobierno Vasco interpreta que la competencia estatal se agota en el establecimiento de las "condiciones mínimas" que

(492) Este Real Decreto fue publicado en el B.O.E. nº 115 de 14 de mayo de 1986.

(493) Vid. supra nota nº 491; Antecedente 1; págs. 66 y 67.

deban cumplir las experiencias⁽⁴⁹⁴⁾, con el correspondiente control -sólo a nivel de la alta inspección- por el que se compruebe que se han seguido las marcadas directrices; aparte de eso, el Estado tendrá también el poder de decisión para incorporar las experimentaciones autonómicas al sistema educativo general que él mismo controla.

Lo que sí que permanece -a entender del Gobierno Vasco- en exclusivas manos estatales es la facultad de convalidar o no, en el régimen general, la titulación obtenida por medio de las nuevas experiencias intentadas por las Comunidades Autónomas, pero no la potestad de poderlas llevar a cabo. Y ahí está el límite del poder estatal, esto es, que para la obtención de la homologación de estudios se exija, solamente, el sometimiento a unos mínimos -en cuanto a experimentaciones- que sirvan para homogeneizar las enseñanzas en todo el Estado Español, dejando que a partir de esta homogeneidad general sea la propia Comunidad Autónoma la que establezca los contenidos materiales de las experimentaciones educativas.

El Abogado del Estado⁽⁴⁹⁵⁾ comienza su respuesta con un

(494) En este sentido, el Gobierno de la Nación, piensa que por la propia naturaleza de las experimentaciones educativas es imposible la fijación de unas condiciones mínimas.

(495) Vid. supra nota nº 491; Antecedente 2; págs. 67 y 68.

análisis del primer artículo del Real Decreto 942/1986 de 9 de mayo⁽⁴⁹⁶⁾, que no fue objeto de impugnación, pero que delimita de forma clara el ámbito de aplicación del resto de la disposición normativa. Cree que es muy significativo que no se haya recurrido este precepto pues, a su modo de ver, denota, aunque sea indirectamente, que el Gobierno Vasco acepta la competencia exclusiva estatal en cuanto a experimentaciones educativas en los extremos que establece dicho artículo. Entiende que "la competencia autonómica para abordar una regulación de los centros experimentales (...) no equivale a negar la competencia del Estado cuando las experimentaciones educativas alteran los contenidos resultantes de las competencias estatales..."

Respecto del extremo de que es muy significativo no haber impugnado el art. 1 del Real Decreto 942/1986 de 9 de mayo, dice el Tribunal Constitucional que, aunque lo fuere realmente, no le es posible pronunciarse acerca de algo sobre lo que no se ha cuestionado su constitucionalidad, con lo que

(496) Art. 1 del Real Decreto 942/1986 de 9 de mayo sobre las normas generales para la realización de experimentaciones educativas en centros docentes: "El presente Real Decreto será de aplicación a las experimentaciones que se desarrollen en los centros docentes, tanto ordinarios como experimentales, de los distintos niveles educativos, a excepción del universitario, que supongan una alteración de las enseñanzas mínimas o de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a niveles, modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto a número de cursos que en cada caso corresponda, duración de la escolaridad obligatoria y requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro".

lo debe dejar así⁽⁴⁹⁷⁾; lo que concreta bastante más ampliamente es -dando la razón al Abogado del Estado- que si la Comunidad Autónoma quiere llevar a cabo alguna nueva experiencia educativa, tiene la libertad para hacerlo, en todo caso si se trata de materias no obligatorias estatalmente (contenidos mínimos), o con previa autorización si se circunscribe a esas últimas. Y ello tendrá que ser así si se pretende que se conceda la homologación de estudios por parte del Estado. Si, arbitrariamente, se experimenta sobre materias mínimas -de las fijadas por el Estado- sin solicitar la autorización previa, como mal mayor, lo único que sucederá es que no se convalidarán los estudios a nivel nacional, lo que, está claro, no significa en absoluto que no se pueda realizar la experimentación por la Comunidad Autónoma⁽⁴⁹⁸⁾.

Acerca de las dudas planteadas por el Abogado del Estado sobre que sea posible establecer unas condiciones generales mínimas a cumplir por todas las Comunidades Autónomas de cara a obtener las autorizaciones de experimentación, el Tribunal Constitucional se inclina también en este sentido: el mejor método de aceptación de las propuestas educativas es el casuístico: sería imposible compendiar en unos requisitos globales las distintas propuestas que se les ocurrirán en el

(497) Vid. supra nota nº 491; Fundamento Jurídico 1; págs. 68 y 69.

(498) Vid. supra nota nº 491; Fundamento Jurídico 4; págs. 69 y 70.

futuro a las Comunidades Autónomas. El régimen de valoración singular es el único aceptable teniendo en cuenta la naturaleza del objeto que estamos tratando⁽⁴⁹⁹⁾.

A partir de los comentados, y de otros muchos datos, el Tribunal Constitucional consideró totalmente adecuado a la Norma Suprema el presente Real Decreto, declarando a su vez "que la competencia controvertida corresponde al Estado"⁽⁵⁰⁰⁾, esto es, que la materia de experimentación educativa, mientras verse sobre los contenidos mínimos de la enseñanza -fijados estatalmente- o cuando afecten a la ordenación general del sistema educativo, corresponde al poder central, por lo menos si lo que se pretende es que la titulación obtenida sea susceptible de homologación en la totalidad del territorio nacional.

Hay que decir que podría parecer externamente que esta Sentencia no tiene mucho que ver con el art. 27.8 CE, pero si nos fijamos en su auténtico sentido final, no deja de tratar de cuestiones de homologación -o en ciertos supuestos de homogeneización- del sistema educativo, así como de la inspección del mismo, de uno u otro modo, por parte de los ór-

(499) Vid. supra nota nº 491; Fundamento Jurídico 5; pág. 70.

(500) Vid. supra nota nº 491; Fallo; pág. 71.

ganos estatales.

De esta manera, le colocamos el punto y final a esta Sentencia, que también es la que cerrará el presente epígrafe que, aunque a veces de forma extensa y compleja, ha ido apuntando toda una sucesión de temas variopintos y bastante diversos entre sí, pero no por ello menos interesantes.

10. LA AYUDA PÚBLICA A LOS CENTROS DOCENTES (ART. 27.9 CE).

A continuación, empezaremos con el tratamiento de uno de los epígrafes más trascendentales -y quizá por ello también uno de los más polémicos, aunque eso no se vea muy reflejado en las sentencias que vamos a analizar- del artículo sobre enseñanza; el mismo, dice así:

Art. 27.9 CE: "Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca".

Ya se comprende que donde se maneja dinero no puede ser tema pacífico, y que cada cual procurará llevarse la mejor parte posible de los escasos recursos públicos destinados a la educación.

A, STC 77/1985 de 27 de junio.

Por última vez, tocaremos el contenido de esta Sentencia⁽⁵⁰¹⁾, a la que tantas veces hemos aludido, y que tan valiosos datos nos ha aportado. Como se recordará, se plantea

(501) Vid. *supra* nota nº 114.

en torno a un recurso previo de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del Proyecto definitivo de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (en adelante Proyecto de la LODE)⁽⁵⁰²⁾, interpuesto por cincuenta y tres Diputados del Congreso, cuyo promotor fue D. José M^a Ruiz Gallardón.

Del tema de la financiación pública de la enseñanza se habla en dos de los Motivos de la impugnación de la Sentencia; comenzaremos por el Motivo Tercero⁽⁵⁰³⁾. Los recurrentes acusan al art. 47.1 del Proyecto de la LODE⁽⁵⁰⁴⁾ de vetar toda posibilidad de ayuda a la totalidad de los centros privados de enseñanza no obligatoria, teniendo en cuenta, además, que no todos los de educación básica se ajustarán a los requisitos legales establecidos. De ahí que, si le añadimos el dato de que se está potenciando la gratuidad de la enseñanza pública no obligatoria, sostengan que ello "viene a conducir a un cerco financiero del sector privado subvencionado".

El régimen de ayudas que se establece es tan solo para los niveles básicos, cercenándose así cualquier posible financiación estatal en cualesquiera otros. Esto está en desacuerdo con el art. 27.9 CE que, según ellos, constitucionaliza en nuestro

(502) Vid. supra nota nº 115.

(503) Vid. supra nota nº 114; Antecedente c) a'); pág. 796.

(504) Vid. supra nota nº 128.

país "un sistema de subvenciones en la enseñanza privada". A su entender, no se trata ya de proteger sólo formalmente la libertad de enseñanza, sino que la Norma Suprema ha ido más allá: ha pasado de ahí a la protección material de la misma, pues de nada sirve la libertad de enseñanza como principio, si su coste económico resulta insoportable. Desde el momento en que el Proyecto de la LODE cierra las puertas a una eventual ayuda a las escuelas que impartan niveles no obligatorios (así como a las que se ocupen de los cursos básicos, pero que no cumplan los requisitos legales), se está apartando del verdadero alcance del art. 27.9 CE, convirtiéndolo "en una formulación retórica carente de contenido jurídico vinculante".

Crean los impugnantes que el Proyecto de la LODE está incurriendo en una grave inconstitucionalidad al cerrar las vías financieras a dichos centros de niveles no obligatorios; es más, aunque no se considerase que el art. 47.1 del Proyecto de la LODE es directamente inconstitucional, lo sería indirectamente, esto es, por omisión, pues el Proyecto en general no recoge el desarrollo de un auténtico mandato de la Norma Fundamental, cuyo sentido literal obliga a colaborar económicamente -por lo menos en parte- con esas escuelas de grados no obligatorios (máxime cuando posee numerosos colegios, de esos mismos niveles, totalmente gratuitos).

Se impugna en este Motivo Tercero⁽⁵⁰⁵⁾ el art. 49.3 del Proyecto de la LODE⁽⁵⁰⁶⁾ porque impone un sistema de financiación que descarta la colaboración pública con las "empresas educativas privadas, organizadas al amparo del Código de Comercio", puesto que distribuye las cantidades otorgadas entre dos partidas diversas, que son: los salarios y "otros gastos". Estos últimos, les parece claro que se refieren a los gastos de mantenimiento, excluyéndose los costes de amortización de las inversiones realizadas, los beneficios empresariales a repartir o, por lo menos, los intereses del capital aportado por los socios. Así considerado, se está imposibilitando el acceso al régimen de conciertos de "las empresas privadas de carácter industrial o mercantil del sector no estatal de la enseñanza".

Criticán el argumento, tantas veces utilizado, de que el capital público no puede ser invertido en el lucro de los particulares, pues creen que, en el fondo, el Estado no hace otra cosa que servirse de determinadas empresas privadas, ya consolidadas, para ofrecer un servicio público que por sí solo no podría llegar a abastecer. Lo que no se puede hacer es modificar el carácter empresarial de la escuela en cuestión por el hecho de estar cumpliendo una función estatal. No es

(505) Vid, *supra* nota nº 114; Antecedente 5 c) b'); págs. 796 y 797.

(506) Vid, *supra* nota nº 201.

acorde con el art. 27.9 CE ofrecer exclusivamente la financiación a cambio de la renuncia al auténtico sentido de la privacidad, es decir, al beneficio empresarial.

Asimismo, acusa de inconstitucional el art. 51.2 del Proyecto de la LODE⁽⁵⁰⁷⁾, por cuanto priva de poder tener carácter lucrativo, no sólo a las actividades puramente escolares de los centros concertados, sino también a las extraescolares o complementarias⁽⁵⁰⁸⁾. De este modo, está acotando la libertad empresarial a partir de la consecución de las ayudas estatales. Considera que "la empresa concertada sigue siendo una empresa libre tanto en lo que respecta al objeto propio del concierto como en sus actividades no comprendidas en la prestación que se concierta".

A los impugnantes les parece correcto que las actividades extraescolares sean controladas por el Estado -pues es el único modo de garantizar el principio de igualdad de todos los españoles-, e incluso que se imponga su necesario carácter voluntario, pero lo que se les aparece como carente de toda lógica es privarles del posible ánimo de lucro: "la prohibición del beneficio empresarial en estas actividades sólo es inteligible -y no del todo- desde la obsesión ya referida de

(507) Vid. supra nota nº 133.

(508) Vid. supra nota nº 114; Antecedente 5 c) c'); pág. 797.

cercar financieramente a los centros privados concertados, pues desde cualquier otro ángulo resulta irracional". Además, opinan que por este cauce lo único que logrará el Estado es que no se ofrezcan las actividades extraescolares por parte de los propios centros docentes, requiriéndose para realizarlas los servicios de otras empresas privadas diferentes, que de forma absolutamente incontrolada gravarán más aún los precios de las mismas.

Sobre este Motivo Tercero da su punto de vista, también, el Abogado del Estado⁽⁵⁰⁹⁾; en cuanto al art. 47.1 del Proyecto de la LODE⁽⁵¹⁰⁾, dice que es un precepto que sólo establece el régimen de ayudas preceptivo para los centros que impartan enseñanzas básicas (a ello está obligado el Estado en aras al art. 27.4 CE), lo cual no significa que no puedan otorgarse para otros niveles educativos distintas subvenciones (por medio de otros cauces); la Norma Suprema, en el art. 27.9 CE no ha realizado un mandato al legislador para que obligatoriamente subvencione a todos los centros privados, de otros grados, que lo deseen, sino que, por el contrario, ha establecido el mandato de ayuda a partir de la idea de «libertad de configuración normativa». Si nos basamos en este principio, no tiene sentido reputar inconstitucional un pre-

(509) Vid. *supra* nota nº 114; Antecedente 7 c); págs. 803 y 804.

(510) Vid. *supra* nota nº 128.

cepto que lo que hace es, justamente, concretar las características que el legislador cree que deben tener los centros para poderse someter al régimen de conciertos, que es precisamente el medio pensado para hacer efectivas las ayudas.

"El mandato del artículo 27, número 9 de la CE vincula a un tratamiento por los poderes públicos de los Centros docentes que atienda al interés público de su actividad y que, cualquiera que sea la naturaleza (no necesariamente de financiación directa; menos aún de sostenimiento de la actividad en términos que permita su gratuidad) de las medidas en que consista, supondrá en definitiva una ayuda de los poderes públicos".

Acerca del art. 49.3 del Proyecto de la LODE⁽⁵¹¹⁾, dice el Abogado del Estado que el hecho de que el legislador haya optado por hacer mayor hincapié en las cantidades destinadas al salario del personal, sólo significa que ha realizado una elección, dentro de un esquema coherente de política de rentas; pero eso no implica, en absoluto, que en el término «otros gastos» se tengan que incluir unos u otros conceptos. Es más, desde el momento en que el propio artículo dice que el módulo económico lo que debe asegurar es "que la enseñanza se

(511) Vid. *supra* nota nº 201.

imparte en condiciones de gratuidad", podemos deducir que se está abriendo paso a la gestión empresarial para el correcto logro del objetivo, permitiendo que el titular logre el objetivo como crea más adecuado.

Por último, el representante del Gobierno se manifiesta sobre el art. 51.2 del Proyecto de la LODE⁽⁵¹²⁾; el hecho de que no sea posible realizar actividades extraescolares con carácter lucrativo en los centros concertados, ni significa que no se pueda cobrar por ellas (se puede pedir lo suficiente para que sea posible realizarlas, previa autorización administrativa), ni implica que no puedan existir dichas actividades, en el propio centro, para los alumnos de los niveles no concertados, en los que sí se podrá buscar el beneficio empresarial.

Llegamos así a la opinión del Tribunal Constitucional respecto de este Motivo Tercero de la impugnación⁽⁵¹³⁾; comienza por señalar que el art. 27.9 CE no es un precepto retórico que deja en las absolutas manos del legislador la opción de ayudar o no a los centros de enseñanza privados, si-

(512) Vid. supra nota nº 133.

(513) El Motivo Tercero se resuelve en los Fundamentos Jurídicos II y III; Vid. supra nota nº 114; págs. 816 y 817.

no que por imperio del art. 9.1 CE⁽⁵¹⁴⁾ "«los poderes públicos están sujetos a la Constitución» y, por ello, los preceptos de ésta (expuestos o no, como en este caso, en forma imperativa) tienen fuerza vinculante para ellos"⁽⁵¹⁵⁾.

Lo cual no significa -continúa el Alto Tribunal- irse al otro extremo, esto es, que todo centro privado, por el mero hecho de serlo, tenga el derecho fundamental a ser subvencionado por el Estado, pues para eso está precisamente la remisión a la ley que se realiza al final del art. 27.9 CE. Es perfectamente viable que se impongan una serie de criterios de primacía de unas escuelas sobre otras, tales como pueden ser, por ejemplo, el del propio art. 27.4 CE (dar preferencia a los colegios de enseñanza obligatoria), o el intento por parte de los poderes públicos de lograr la igualdad de todos los ciudadanos, o la distribución más equitativa de la renta a nivel regional o personal. Todos ellos son imperativos igualmente constitucionales que el legislador debe hacer encajar para obtener un equilibrio lo más perfecto posible, con la dificultad añadida de que -desgraciadamente- los recursos no son ilimitados.

A partir de estos datos genéricos, analiza uno por uno los

(514) Vid. *supra* nota nº 216.

(515) Vid. *supra* nota nº 114; Fundamento Jurídico 11; pág. 816.

tres preceptos que habían sido impugnados en este Motivo, comenzando por el art. 47.1 del Proyecto de la LODE⁽⁵¹⁶⁾; cree que este artículo no hace otra cosa que concretar el dictado del art. 27.9 CE, ya que establece los requisitos -por medio de una ley- exigidos para ayudar a los centros privados que lo deseen. Que sólo se puedan acoger al régimen de conciertos los centros que impartan enseñanzas básicas, no significa la exclusión de la financiación estatal del resto de niveles educativos; no se está prohibiendo con él la subvención en los grados no obligatorios: la disposición normativa, "lejos de oponerse a lo previsto en el artículo 27, núm. 9 de la CE, viene precisamente a cumplir sus mandatos en lo que se refiere a un sector determinado de Centros, sin que el hecho de que en ella no se trate de otras vías de ayuda económica o de otra clase a otro tipo de centros suponga impedir su concesión a los poderes públicos del Estado o de las Comunidades Autónomas, o contradecir los preceptos constitucionales".

No es posible afirmar tampoco que por causa de una acción descoordinada entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas se puede llegar a vulnerar el principio de igualdad de todos los españoles en la consecución de ayudas; en todo caso, si eso eventualmente sucediera, habría que probarlo y acudir, con los hechos concretos, ante este Tribunal, al que

(516) Vid. *supra* nota nº 128.

no se puede pedir que enjuicie hipótesis inconstitucionalidades.

Pasa así a valorar el art. 49.3 del Proyecto de la LODE⁽⁵¹⁷⁾, en un nuevo Fundamento Jurídico⁽⁵¹⁸⁾, que -recordemos- fue impugnado por no aceptarse dentro del módulo económico por unidad educativa partida alguna para el beneficio empresarial, o para el pago de intereses a los socios por el capital invertido, computándose, por el contrario, sólo los gastos de personal y los «otros gastos», referidos a los de funcionamiento (a entender de los recurrentes). Para el Tribunal Constitucional lo importante del precepto no es determinar los conceptos que puedan llegar a incluirse en la expresión «otros gastos», sino el destino que se otorga al módulo económico por unidad escolar, que no es otro que el aseguramiento de que se impartirá la enseñanza en condiciones de gratuidad.

Aparte de eso, el Alto Tribunal no halla justificación alguna a la aducida discriminación entre los colegios formados por una u otra modalidad empresarial, máxime cuando el impugnado precepto no diferencia entre ellos a la hora de otorgar subvenciones. Es más, incluso considera que el ofreci-

(517) Vid. *supra* nota nº 201.

(518) Vid. *supra* nota nº 114; Fundamento Jurídico 12; págs. 816 y 817.

miento del régimen de conciertos a todos los titulares de centros privados de educación obligatoria, invita a que existan más métodos de financiación para las empresas privadas, es decir, que aún supone un mayor refuerzo del principio de libertad empresarial.

Para terminar con el Motivo Tercero, veremos lo que dijo el Tribunal Constitucional acerca del art. 51.2 del Proyecto de la LODE⁽⁵¹⁹⁾, que es el que se cuestiona a continuación⁽⁵²⁰⁾, aunque ya fue tratado en el quinto epígrafe de este capítulo segundo⁽⁵²¹⁾. Sostiene la constitucionalidad del precepto, que veta la posibilidad de lucro en las actividades extradocentes que realicen los centros concertados, y la sustenta en base al argumento que expuso el Abogado del Estado: no tendría sentido que el erario público financiase la enseñanza, y que el colegio -por su parte- se estuviese beneficiando a otros niveles, no menos importantes para la educación integral del alumno, conculcándose así el sentido del principio de gratuidad de la enseñanza básica.

Lo que sí que es aceptable es que un mismo centro concer-

(519) Vid. supra nota nº 133.

(520) Vid. supra nota nº 114; Fundamento Jurídico 13; pág. 817.

(521) Que estudió la jurisprudencia constitucional sobre el art. 27.4 CE.

tado obtenga beneficios empresariales de actividades -escolares o extraescolares- realizadas en niveles de enseñanza distintos a los subvencionados, pues nada obsta a ello.

Pasamos así al Motivo Sexto de la impugnación, en el que los recurrentes alegaron la inconstitucionalidad de ciertos artículos del Proyecto de la LODE, fundamentándose en el art. 27.9 CE⁽⁵²²⁾ -el resto de preceptos impugnados lo son en aras al art. 27.6 CE, que se analizó en el apartado séptimo del presente capítulo-. Aquí se cuestionan dos normas, el art. 48.3 del Proyecto de la LODE⁽⁵²³⁾ y la Disposición Adicional Tercera del Proyecto de la LODE⁽⁵²⁴⁾, en ambos casos por infundadas agresiones al principio de igualdad en las ayudas estatales.

Respecto del primero -el art. 48.3 del Proyecto de la LODE- afirman que se discrimina "a las fundaciones benéfico-docentes y demás instituciones sin fines de lucro" en pro "de las cooperativas de padres, profesores o mixtas", al estable-

(522) Vid. supra nota nº 114; Antecedente 5 f); pág. 801.

(523) Art. 48.3 del Proyecto de la LODE: "3. Tendrán preferencia para acogerse al régimen de conciertos aquellos centros que satisfagan necesidades de escolarización, que atiendan a poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables o que, cumpliendo alguno de los requisitos anteriores, realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo. En todo caso, tendrán preferencia aquellos centros que cumplan con las finalidades antes señaladas".

(524) Vid. supra nota nº 367.

cerse el régimen de gratuidad de la enseñanza básica, fundamentado en un sistema de preferencias injustificadas. No comprenden la razón de primar el régimen de cooperativas frente a otros sujetos de derecho que carecen igualmente de ánimo de lucro, cuando este es el que aparece como motivo determinante de la diferenciación.

Y en cuanto al segundo -la Disposición Adicional Tercera del Proyecto de la LODE-, piensan que se da otro atentado contra el principio de igualdad en la financiación, quedando favorecidos los centros subvencionados en el momento de la entrada en vigor de la Ley, frente a los que se autoricen en adelante, exigiéndose a estos últimos distintas condiciones de acceso al mismo régimen de conciertos que a aquéllos. Se les ocurre carente de sentido diferenciar entre ellos, cuando es posible que centros no financiados a la promulgación de la LODE cubran necesidades de escolarización de interés más preferente, o cuyo alumnado está más desprotegido y requiere en mayor medida la ayuda del Estado. Les parece que no existe un motivo objetivo que justifique esta discriminación "si no es una pura razón de tiempo, que podría ser atendible si no actuase de forma permanente y sin ninguna posibilidad futura de acceder al mismo trato".

A lo anteriormente expuesto responderá el Abogado del Es-

tado⁽⁵²⁵⁾ diciendo, en cuanto al art. 48.3 del Proyecto de la LODE⁽⁵²⁶⁾ que "evidentemente todo sistema legal de preferencias comporta una diferenciación, siquiera en orden al escalonamiento, de los distintos sujetos"; pero, además, afirma que el precepto no recoge el baremo del cooperativismo como único motivo preferente, ni tan siquiera como el prevalente, puesto que por delante de él coloca otros criterios de máximo interés, tales como las necesidades de escolarización, la atención a las poblaciones escolares socioeconómicamente más desfavorecidas y la realización de experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo. Cada uno de estos datos poseen una justificación absolutamente objetivable, que no entra a exponer el representante del Gobierno; si además, el legislador ha creído oportuno fomentar aquí el cooperativismo, en vez de otras modalidades de participación en la Empresa, sin mencionar a las fundaciones benéfico-docentes o a las instituciones religiosas en particular, no por ello está vulnerando la Norma Suprema, sino que, por el contrario, no hace más que cumplir con un expreso mandato de la misma, contenido en el art. 129.2 CE, que obliga a los poderes públicos a potenciar las sociedades cooperativas⁽⁵²⁷⁾.

(525) Vid. supra nota nº 114; Antecedente 7 f); pág. 811.

(526) Vid. supra nota nº 523.

(527) Art. 129.2 CE: "2. Los poderes públicos promoverán eficazmente

En cuanto a la Disposición Adicional Tercera del Proyecto de la LODE⁽⁵²⁸⁾, piensa que lo que hace es facilitar la continuidad del sistema de financiación, sin que ello suponga ninguna suerte de desigualdad para nadie, pues las condiciones concretas requeridas serán las mismas para todos los centros, y la eventual falta de acotación temporal del régimen de conciertos (acusada por los impugnantes) se resolverá en cada caso en el concierto singular que se establezca.

Lógicamente, el Tribunal Constitucional contestó a estas distintas maneras de ver las cosas de los dos comparecientes: del art. 48.3 del Proyecto de la LODE⁽⁵²⁹⁾ dice que la preferencia por las sociedades cooperativas en el esquema de subvenciones fijado en esta Ley "actuará sólo en segundo lugar, tras haberse aplicado el primer criterio señalado en el mismo artículo, esto es, la satisfacción de las necesidades de escolarización, que atiendan a poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables o que, además, realicen experiencias de interés pedagógico"⁽⁵³⁰⁾. Una vez cum-

las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción".

(528) Vid. supra nota nº 367.

(529) Vid. supra nota nº 523.

(530) Vid. supra nota nº 114; Fundamento Jurídico 30; pág. 823.

plido esto, y solamente entonces, prevalecerá la sociedad cooperativa sobre otros sujetos de derecho distintos, lo que, aunque en sí mismo sería ya correcto, queda reforzado por el imperativo constitucional -referido por el Abogado del Estado- del art. 129.2 CE⁽⁵³¹⁾.

Acaba el Tribunal Constitucional con este Motivo Sexto de la impugnación, resolviendo la perfecta constitucionalidad de la Disposición Adicional Tercera del Proyecto de la LODE⁽⁵³²⁾, a la que se acusaba de ser discriminatoria por producir unas consecuencias distintas en centros docentes de idénticas características, como lo pueden ser los que estén sostenidos total o parcialmente en el momento de la promulgación de la LODE y los que no se hallan en tal circunstancia. Se criticaba que se exigen requisitos diversos para el concierto a unos y otros centros, a lo que responde el Alto Tribunal que la Ley aquí no hace otra cosa que inclinarse por lo que se viene llamando «el principio de irretroactividad máxima». Lo explica diciendo que puesto que esta Ley establece tantas modificaciones respecto del anterior sistema de ayudas, lo que no quiere hacer es dejar desamparados a toda una serie de centros (que ya estaban subvencionados) que no cumplirían las nuevas exigencias requeridas. Por eso, no es que trate desigualmente

(531) Vid. *supra* nota nº 527.

(532) Vid. *supra* nota nº 367.

a los colegios, sino que hay que tomarlo como la creación de dos vías diferentes de acceso al régimen de conciertos: la de las escuelas previamente ayudadas -antes de la entrada en vigor de la LODE-, y la de las de nueva incorporación, a las que se exigirán los datos determinados por esta Ley: "se trata, pues, de un régimen que, si bien de naturaleza singular para aquellos Centros, se encuentra sólidamente fundamentado en el principio de irretroactividad máxima por el que la Ley ha optado; por lo que, en puridad, lo que se pide por los recurrentes no es sino la generalización de la ayuda pública a todos los Centros privados, pretensión que no tiene cabida en un recurso contra un precepto legal por alegadas razones de desigualdad" (533).

Para zanjar el definitivo estudio de esta Sentencia, aludiremos a un extremo que comentó el Tribunal Constitucional en el contexto del Motivo Quinto de la impugnación (que tratamos ya en los epígrafes séptimo y octavo de este capítulo segundo, correspondientes -respectivamente- al análisis de los arts. 27.6 y 7 CE), mientras se cuestionaba las posibles limitaciones al contenido esencial del derecho de creación de centros docentes privados; sustenta que "una de estas limitaciones es la que resulta de la intervención estatal, respaldada constitucionalmente por el art. 27, núm. 9 de la

(533) Vid. *supra* nota nº 114; Fundamento Jurídico 31; págs. 823 y 824.

CE, para el caso de Centros con respecto a los cuales los poderes públicos realizan una labor de ayuda, particularmente a través de la financiación total o parcial de la actividad, al disponer que «los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca», con lo que, a salvo (...) el contenido esencial del derecho en cuestión -entiéndase que habla del derecho de creación de centros docentes-, supone la posibilidad de establecer condicionamientos y limitaciones legales del mismo respecto a dichos centros" (534).

Terminamos así el tratamiento de la presente Sentencia que, como creemos ha quedado suficientemente claro, no declaró la inconstitucionalidad de ninguno de los artículos a los que hemos aludido en este epígrafe.

B, STC 86/1985 de 10 de julio.

Esta es una Sentencia (535) que se trató ya en el primer y quinto apartado de este capítulo (referentes al derecho a la educación genéricamente considerado y a la gratuidad de la enseñanza, respectivamente), y que -recordemos- hacía referencia a la resolución de un recurso de amparo interpuesto

(534) Vid. supra nota nº 114; Fundamento Jurídico 20; pág. 819.

(535) Vid. supra nota nº 18.

por el Ministerio Fiscal, contra cierta STS de 24 de enero de 1985, estimatoria -en parte- de los recursos contencioso-administrativos contra tres órdenes del Ministerio de Educación y Ciencia de 16 de mayo de 1984 sobre régimen de subvenciones a centros docentes privados de Formación Profesional de Primer y Segundo Grado y Centros Privados de Educación General Básica.

Estas órdenes Ministeriales habían sido objeto de impugnación por la vía contencioso-administrativa, por la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos, la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza, la Federación de Sindicatos Independientes del Estado Español y la Confederación Española de Centros de Enseñanza. El Tribunal Supremo estimó en parte estos recursos acumulados, apreciando así la nulidad de diversos preceptos, por resultar discriminatorios en el marco de la enseñanza, al imponerse como criterio de selección, de entre las diversas solicitudes de subvención, la concreta posición socio-económica de la familia del estudiante en cuestión.

Visto así el tema general, procederemos al análisis de las partes encontradas, considerando que es recurrente el Ministerio Fiscal. éste afirma⁽⁵³⁶⁾ que el Tribunal Supremo ha

(536) Vid. supra nota nº 18; Antecedente 1 B); pág. 998.

anulado incorrectamente algunos preceptos de las órdenes, interpretando erróneamente la Norma Superior, pues tal como aquél ha actuado, parece entender que existe un auténtico derecho fundamental a la subvención -por parte de todos los centros privados-, cosa que ni se desprende del genérico art. 27.1 CE, ni del específico art. 27.9 CE.

Asimismo, es incorrecto sostener -como hizo, según el Ministerio Fiscal, el Tribunal Supremo- que se conculca el principio de igualdad por establecer en los criterios de selección la prevalencia de las familias más desfavorecidas económicamente. Más bien le parece que es una justificación objetiva absolutamente razonable; lo que sí se le ocurre discriminatorio es el fallo emitido por dicho Tribunal, puesto que "desconociendo la desigualdad de situaciones fácticas presentes (y debidamente asumidas por las órdenes ministeriales impugnadas), concluyó en una participación que provocó, en definitiva, «un tratamiento igual para situaciones desiguales»".

Curiosamente, comparecen en este recurso de amparo diversas representaciones de asociaciones, concretamente, la Federación Española de Asociaciones de Religiosos de la Enseñanza, la Federación de Sindicatos Independientes del Es-

tado Español⁽⁵³⁷⁾, la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia⁽⁵³⁸⁾ y la Confederación Española de Padres de Alumnos⁽⁵³⁹⁾, pero sólo las dos primeras realizan alegaciones contra el recurso, y lo hacen en un sentido estrictamente procesal, pues meramente cuestionan la legitimación activa del Ministerio Fiscal para poder interponer recursos de amparo contra Sentencias del Tribunal Supremo⁽⁵⁴⁰⁾.

Por último, el Abogado del Estado se adhiere a la demanda de amparo del Ministerio Fiscal; lo mismo hace la representación de la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos⁽⁵⁴¹⁾.

Tenemos que decir que nos parece asombroso que tanta gente se molestase en comparecer en este recurso de amparo, para no decir nada al respecto. O ello es extrañísimo, o resulta que el Ponente de la Sentencia⁽⁵⁴²⁾, ha omitido las argumentacio-

(537) Ambas comparecen juntas. Vid. supra nota nº 18; Antecedente 6; pág. 999.

(538) Vid. supra nota nº 18; Antecedente 7; pág. 999.

(539) Vid. supra nota nº 18; Antecedente 8; pág. 999.

(540) Vid. supra nota nº 18; Antecedente 6 a) y b); pág. 999.

(541) Vid. supra nota nº 18; Antecedente 10; pág. 1000.

(542) Que fue el Magistrado don Francisco Rubio Llorente.

nes de las partes personadas, al exponer los Antecedentes de ésta.

El Tribunal Constitucional, tras resolver diversos problemas esencialmente procesales, entra a tratar la materia desde el punto de vista de la enseñanza⁽⁵⁴³⁾: el dato común a todo el ataque de los recurrentes está en el hecho de que la STS "incurrió en conculcación de los citados derechos fundamentales al invalidar algunas de las condiciones y criterios para la adjudicación de subvenciones".

Comienza con una afirmación rotunda y clara, diciendo que el art. 27.9 CE "en su condición de mandato al legislador, no encierra, sin embargo, un derecho subjetivo a la prestación pública". Las ayudas estatales tendrán que materializarse por medio de la Ley, que será la que establezca tanto los requisitos expresos que deberán cumplir los centros privados, si desean lograr la financiación pública, como la obligación de la Administración de otorgarla una vez reunidas las condiciones exigidas.

Continúa con otra aseveración tajante, cual es la de considerar que en el art. 27.9 CE tampoco se enuncia "como tal un derecho fundamental a la prestación pública", por lo que

(543) Vid. *supra* nota nº 18; Fundamento Jurídico 3; págs. 1001 y 1002.

-reiterando la idea que hemos plasmado en el párrafo anterior- sólo por Ley se podrán establecer las condiciones y requisitos concretos necesarios para que dicha prestación pública se haga efectiva, cosa que no significa que el legislador pueda -con entera libertad- regular el tema como guste: la Ley que determine el régimen subvencional concreto deberá someterse a los derechos y libertades reconocidos en el resto del art. 27 CE, así como estará obligada a establecer un sistema de ayudas sometido, en todo caso, al principio de igualdad; aparte de esto, es evidente que existirá también cierta cortapisa a nivel positivo, es decir, que se tendrán que cumplir las orientaciones que la propia Constitución impone para el gasto público en general, "porque la acción prestacional de los poderes públicos ha de encaminarse a la procuración de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado la Constitución"⁽⁵⁴⁴⁾. Por eso, no es posible reputar inconstitucional la opción escogida por el Gobierno de primar, entre otras cuestiones, la posición socio-económica de la familia de los alumnos que requieran las ayudas estatales: "no hay (...) un deber de ayudar a todos y

(544) Cita para ello los arts. 1.1, 9.2 y 31.2 CE; en cuanto al art. 9.2 CE, vid. supra nota nº 215.

Art. 1.1 CE: "1. España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

Art. 31.2 CE: "2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía".

cada uno de los Centros docentes, sólo por el hecho de serlo, pues la Ley puede y debe condicionar tal ayuda, (...) tarea que corresponde a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias, a fin de que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas".

Para terminar, realiza un análisis del significado del principio de igualdad predicado en el art. 14 CE, que en conclusión dictamina que es el siguiente: "ante situaciones no disímiles, «la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos»"⁽⁵⁴⁵⁾, de lo que se resuelve que no es posible considerar discriminatoria la imposición de ciertos criterios que valorarán situaciones fácticas diferentes.

Tras todo lo expuesto, es evidente que el Alto Tribunal en su Fallo⁽⁵⁴⁶⁾ desestimó el presente recurso de amparo. De este modo, finalizamos el comentario de la Sentencia, y el del contenido del art. 27.9 CE.

(545) Según doctrina de la STC 75/1983 de 3 de agosto, Fundamento Jurídico 22.

(546) Vid. supra nota nº 18; Fallo; pág. 1003.

11. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA (ART. 27.10 CE).

Con este epígrafe, terminaremos el estudio pormenorizado de la jurisprudencia constitucional en torno al art. 27 CE; su último apartado, que será el objeto de nuestro análisis, reza lo siguiente:

Art. 27.10 CE: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca".

Así como los anteriores apartados tocaban derechos más genéricos para la globalidad de la enseñanza, este décimo se circunscribe exclusivamente a la educación univesitaria.

Hay que hacer una advertencia previa y es que, además de lo que es el propio derecho de autonomía universitaria, vamos a tratar algunos aspectos más genéricos a nivel competencial, aunque la mayoría de ellos hayan sido incluidos en los dos primeros apartados de este capítulo segundo (referentes ambos al art. 27.1 CE). Eso es así porque los que restan por ver hacen mayor referencia al particular ámbito universitario que al global de la enseñanza.

A, STC 26/1987 de 27 de febrero.

Esta es una Sentencia⁽⁵⁴⁷⁾, que se analizó ya en el sexto y noveno epígrafes (acerca del art. 27.5 y 8 CE respectivamente), planteada en torno a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno Vasco contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Es bastante compleja y asistemática, ya que -entre otras cuestiones- tiene mezcladas las posturas de los recurrentes y del Abogado del Estado indistintamente en los Antecedentes y en los Fundamentos Jurídicos. Además, cuestiona por separado (lo cual en sí mismo es perfectamente lógico, aunque a nosotros nos dificulte la labor) la constitucionalidad de la larga serie de artículos que se impugnaron; procuraremos extraer de ello las principales ideas, tratando de no descender excesivamente al detalle, pues eternizaríamos el presente comentario que, por sí solo ya será bastante extenso.

El primer gran punto de discusión es si el art. 27.10 CE es un derecho fundamental o una garantía institucional; en líneas generales, los recurrentes -esto es, el Gobierno Vasco- piensan que se trata de un auténtico derecho fundamental, mientras que el Abogado del Estado se inclina por la garantía

(547) Vid. *supra* nota nº 226.

institucional.

Decíamos que el Gobierno Vasco sostiene que en el art. 27.10 CE se halla un auténtico derecho fundamental a la autonomía de las Universidades⁽⁵⁴⁸⁾, de lo que inmediatamente se extrae la consecuencia de que en todo caso la ley deberá respetar el «contenido esencial» del mismo⁽⁵⁴⁹⁾; dicho contenido esencial ellos lo configuran a partir de definir lo que entienden como autonomía universitaria, que significa para esta parte recurrente "«que los órganos generales del Estado o los de las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de educación no ejercen la totalidad del poder público»; que «el contenido de las potestades de la Universidad será exclusivo cuando afecte al interés exclusivamente universitario, el propio interés de la Universidad, contenido que es indisponible para el legislador», aunque en lo demás cabrá, con mayor o menor intensidad, «una intervención normativa de los poderes públicos generales o comunitarios», y que «en ningún caso será posible la existencia de controles genéricos o indeterminados»"⁽⁵⁵⁰⁾.

(548) Vid. supra nota nº 226; Antecedente 1.2); pág. 226.

(549) Vid. supra nota nº 226; Fundamento Jurídico 2; pág. 229.

(550) Esto también lo hallábamos en los Antecedentes (Vid. supra nota nº 226; Antecedente 1. 2); págs. 226 y 227).

Como hemos anticipado, el Abogado del Estado optó por considerar que el art. 27.10 CE contiene una garantía institucional, y no un derecho fundamental⁽⁵⁵¹⁾; para él, "«el contenido indisponible o núcleo resistente al legislador estriba, por tanto, a diferencia de los derechos fundamentales (...), en el respeto a la existencia misma de la institución y a la necesaria aplicación de ciertos criterios organizativos». (...) A diferencia del «núcleo esencial» de los derechos fundamentales, «el poder conformador de las normas que regulan la institución es mucho mayor como garantía institucional»". En concreción de sus palabras -resume la Sentencia⁽⁵⁵²⁾- a partir de estos datos, lo que se deduce es que la autonomía supone tanto la propia existencia de la Universidad, como -dentro de ella misma- la de los órganos pertinentes que representen a la comunidad universitaria (esto es, a nivel de la Comunidad Autónoma y a nivel de la Universidad), que son los encargados de su gestión. De cara a dicha gestión, se les deben otorgar las suficientes potestades administrativas "«sin sujeción a controles genéricos o indeterminados de legalidad ni a ningún control de oportunidad»".

En cuanto al contenido propio de la autonomía universitaria, hace hincapié, primordialmente, en "la libertad de cáte-

(551) Vid. *supra* nota nº 226; Antecedente 3. 2); pág. 228.

(552) Vid. *supra* nota nº 226; Fundamento Jurídico 3; pág. 230.

dra ya que la actividad fundamental de la Universidad es la enseñanza y la investigación y la libertad científica no se agota en el derecho del Profesor a rechazar injerencias extrañas, sino que requiere que la propia estructura del establecimiento científico haga imposibles tales injerencias". Aparte de esto, reconoce que la autonomía universitaria tiene sus limitaciones, derivadas tanto del principio de igualdad (menciona la igualdad de acceso a la enseñanza superior, la igualdad de acceso a la docencia y la de investigación), como del sistema universitario global coordinado a nivel estatal, o de las posibilidades de financiación (siguiendo, eso sí, unos criterios de autonomía del gasto).

El Tribunal Constitucional contesta a estos interrogantes, relativizando la importancia de las divergentes posturas, y potenciando los puntos de conexión entre ellas⁽⁵⁵³⁾. Comienza por recordar que "el fundamento y justificación de la autonomía universitaria que el artículo 27.10 de la Constitución reconoce, está, y en ello hay conformidad de las partes, en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación". El sentido de garantizar la autonomía universitaria está en evitar las injerencias externas en dichos aspectos; la autonomía conlleva la libertad de ciencia, cualquiera que sea el modelo de orga-

(553) Vid. *supra* nota nº 226; Fundamento Jurídico 4; págs. 230 a 232.

nización utilizado, y eso se debe reflejar tanto a nivel individual (léase libertad de cátedra), como a nivel colectivo (entendido como cada Universidad en especial, y no como el conjunto de todas ellas en el Estado).

Acerca de la conceptualización de la autonomía universitaria como un derecho fundamental o como una garantía institucional⁽⁵⁵⁴⁾, lo primero que puntualiza es que se trata de dos categorías no excluyentes entre sí; más bien, muchos de los derechos fundamentales de nuestra Constitución, son además garantías institucionales, aunque existan -por contra- numerosas garantías institucionales en ella, que no son a su vez reconocidas como derechos fundamentales.

Afirma que en el art. 27.10 CE se recoge como garantía institucional el núcleo esencial de la autonomía universitaria, entendido como salvaguarda de la autonomía en sí "«en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la consciencia social en cada tiempo y lugar»"⁽⁵⁵⁵⁾; como derecho fundamental, dada la cláusula abierta del art. 27.10 CE, «en los términos que la ley establezca», lo principal es que el legislador no rebase los términos de la

(554) Vid. *supra* nota nº 226; Fundamento Jurídico 4 a); págs. 231 y 232.

(555) Aquí está citando la STC 32/1981 de 28 de Julio.

autonomía universitaria acotándola más allá de su contenido esencial, y que no la convierta en un principio retórico vacío de significado.

De todas formas, para que quede bien claro, reafirma el valor de derecho fundamental de la autonomía universitaria, en función de distintos criterios: a) el primero de ellos es su ubicación sistemática: está colocado en la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I, que justamente es la dedicada a los derechos fundamentales y libertades públicas. Ciertamente, no todos los preceptos de igual situación contienen derechos fundamentales, pero en este caso, se está reconociendo algo que se ve reforzado por su localización concreta; b) el segundo es su interpretación gramatical: al decir «se reconoce», parece más lógico dirigirlo a un derecho fundamental que a una garantía institucional; c) el tercero sería la llamada interpretación auténtica: a partir de un recorrido por los debates parlamentarios de preparación de la Constitución, se deduce que si se quiso «reconocer» la autonomía, fue justamente porque en la redacción inicial se establecía meramente que se regularía por ley. De ahí que, tras ciertas enmiendas se añadiese expresamente la forma verbal «se reconoce»; d) y el cuarto criterio para poder aseverar que estamos ante un derecho fundamental es la observación del sentido y fundamento de la autonomía universitaria: "la autonomía universitaria tiene como

justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese «espacio de libertad intelectual» sin el cual no es posible «la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura» (...) que constituye la última razón de ser de la Universidad".

El contenido esencial de la autonomía universitaria -continúa exponiendo el Tribunal Constitucional- está en lograr el control de todo aquello necesario para conseguir una auténtica libertad académica. Si el legislador, en uso de su potestad de desarrollo de los términos concretos en que se tendrá que reconocer dicha autonomía, traspasa los límites del contenido esencial, estará contraviniendo la Constitución.

Lo cual no implica que la única cortapisa para el desarrollo del derecho se encuentre en el respeto a su contenido esencial: también hay que tener en cuenta los demás derechos fundamentales, que en ciertos casos pueden acotar al que estamos tratando (nos referimos a derechos como la igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación); asimismo, hay que considerar las limitaciones que le

impone la Constitución por el hecho de ser la Universidad un servicio público.

Pero aún admitiendo las anteriores delimitaciones del concepto, eso no excluye que siga considerándose como un auténtico derecho fundamental, y no como una mera garantía institucional -como dijere el Abogado del Estado-, conceptos, por otro lado, que no están necesariamente reñidos y que pueden convivir en perfecta armonía.

Hay que reconocer que no todos los Magistrados estuvieron totalmente de acuerdo con esta postura; es más, el propio Ponente designado por turno automático (don Ángel Latorre Segura) renunció a serlo por disidencias con el resto del Pleno, realizando un Voto Particular⁽⁵⁵⁶⁾ sobre algunas cuestiones; aparte de éste, se interpusieron otros dos Votos Particulares. En todos ellos se hace alusión a la conceptualización de la autonomía universitaria como derecho fundamental.

Comenzaremos por el Voto Particular presentado por el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León⁽⁵⁵⁷⁾, que dice

(556) Lo sustituye el Magistrado do Fernando García-Mon y González-Reguera.

(557) Vid. supra nota nº 226; Voto Particular; págs. 244 y 245.

no compartir la idea de que exista un derecho fundamental a la autonomía universitaria tal como el Pleno sostiene, considerándolo más como una garantía institucional; aunque cree que todo derecho fundamental contiene una garantía institucional, no opina que al revés ocurra lo propio. Afirma que le "resulta difícil concebir como derecho fundamental una regla de organización de corporaciones en que una gran parte son personas jurídicas de Derecho público, cuya creación se lleva a cabo por Ley (...), cuando además el profesorado, o una parte sustancial de él, se configura como funcionario".

Critica los distintos argumentos que el Tribunal Constitucional emitió en apoyo de la tesis de que es un derecho fundamental: a) no le parece concluyente la idea de que lo sea por su ubicación sistemática, pues otros artículos igual situados no se consideran incluidos en esta categoría; b) tampoco cree que sea definitiva la afirmación de que se configura como derecho fundamental por medio de su interpretación auténtica, ya que durante la elaboración de la Norma Suprema no hubo una opinión unívoca e indiscutida acerca de este tema; c) por último, dice que no valora la autonomía universitaria "como regla instrumental, al servicio de otras libertades públicas", como la libertad académica o la de cátedra: ambas podrían haberse reconocido autónomamente, pues pueden subsistir con independencia de que se garantice la autonomía universitaria. Además, el reconocimiento o no de la

autonomía, no otorgará más o menos libertad individual de enseñanza (o libertad de cátedra) a sus Profesores.

A partir de estos datos, entiende que "el artículo 27.10 contiene una garantía institucional que es una regla organizativa o una directriz de funcionamiento de las Universidades y que, por consiguiente, la libertad de configuración del legislador es en este punto mayor de la que puede tener cuando regula el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, como por lo demás pone de relieve la letra del precepto al decir que se reconoce la autonomía de las Universidades «en los términos que la ley establezca»".

Aparte de esto, dice que, puestos a suponer que la autonomía universitaria fuese un derecho fundamental, se tendría que considerar que lo es de la Universidad en su globalidad -entendida como persona jurídica-, sin reducirle el ámbito al nivel de la «comunidad universitaria».

Pasamos así al Voto Particular que interpuso el Magistrado don Francisco Rubio Llorente (al que se adhirió el Magistrado don Eugenio Díaz Villaamil)⁽⁵⁵⁸⁾, en el que de nuevo se tocó el problema de la conceptualización del art. 27.10 CE. No cree

(558) Vid. supra nota nº 226; Voto Particular; págs. 245 y 246.

que sea adecuado restringir el listado de derechos fundamentales a los protegidos por medio del recurso de amparo, como ha predicado el Pleno del Tribunal Constitucional entre otros argumentos, ni piensa que el contenido esencial de la autonomía universitaria sea más resistente al legislador por el hecho de que sea un derecho fundamental en vez de una garantía institucional.

Prosigue con una aseveración de principios, que dice como sigue: "la definición de la autonomía universitaria como derecho fundamental (que no impide calificarla también de dimensión «institucional» de la libertad académica, cuya dimensión «individual» estaría en la libertad de cátedra, que la mayor parte, al menos, de la doctrina suele considerar también como garantía institucional) es utilizada para convertirla en una especie de proyección incorrecta de un derecho fundamental nuevo, el de «libertad académica», cuyo sujeto no es la Universidad, sino otra entidad carente de personalidad jurídica, que es la llamada «comunidad universitaria» y para eludir el análisis de la remisión que el artículo 27.10 de la Constitución hace «a los términos que la ley establezca»" (559).

Para finalizar con este problema de la conceptualización,

(559) Vid. *supra* nota n.º 226; Voto Particular Segunda; pág. 245.

observaremos el punto de vista del tercer Voto Particular, el del Magistrado don Ángel Latorre Segura, que renunció a ser Ponente por no lograr imponer su criterio en esta Sentencia⁽⁵⁶⁰⁾.

Aunque acabamos de decir que no consiguió convencer al Pleno de su postura, no queremos con ello afirmar que estuviese en desacuerdo en todo lo que la Sentencia del Tribunal Constitucional dictaminó: por el contrario, se manifiesta conforme con algunos puntos concretos, entre los que justamente se encuentra la calificación de la autonomía universitaria como derecho fundamental, del que será titular cada Universidad; también comulga con la idea de que, a partir de la conclusión anterior, se tenga que resolver que el legislador, si bien deberá desarrollar el ejercicio del derecho, no podrá traspasar los límites que le marca el respeto debido al contenido esencial de la autonomía universitaria, tal como está conceptuada en el art. 27.10 CE.

Cambiamos ahora de tema, pasando al otro de los grandes problemas que se plantearon en la Sentencia, que se podría enunciar como la atribución competencial del desarrollo de la autonomía universitaria.

(560) Vid. *supra* nota nº 226; Voto Particular, Tercero; pág. 247.

Los recurrentes, es decir, el Gobierno Vasco, opinan que la atribución que hace el art. 149.1.30ª CE⁽⁵⁶¹⁾ al Estado, del dictado en exclusiva de las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE tiene un doble sentido final: el Estado debe legislar para desarrollar el propio mandato de la Norma Suprema, y debe garantizar con estas normas que los poderes públicos cumplan aquello que se haya establecido⁽⁵⁶²⁾.

A partir de esos datos iniciales, trata de delimitar las competencias estatales, autonómicas y de la propia Universidad, a fin y efecto de que no colisionen entre sí⁽⁵⁶³⁾. Donde el art. 27.10 CE dice «en los términos que la ley establezca», hay que interpretar -a entender del Gobierno Vasco- según resulte del conjunto de normas constitucionales; de ahí que sólo atribuya en exclusiva al Estado la regulación de tres extremos: en primer lugar, la globalidad de las condiciones básicas que aseguren la igualdad de derechos y deberes para todos los españoles⁽⁵⁶⁴⁾; en segundo término, "las bases del régimen jurídico de la Universidad"⁽⁵⁶⁵⁾; y en

(561) Vid. supra nota nº 108.

(562) Vid. supra nota nº 226; Antecedente 1, 2); pág. 227.

(563) Vid. supra nota nº 226; Fundamento Jurídico 2 b); págs. 229 y 230.

(564) Art. 149.1.1ª CE (Vid. supra nota nº 107).

(565) Art. 149.1.18ª CE: "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

tercero, como en otros puntos ya estudiados, la regulación de las condiciones de expedición, obtención y homologación de títulos académicos, así como las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia educativa⁽⁵⁶⁶⁾. Todo lo que quede fuera de estos nítidos ámbitos, podrá corresponder a la Comunidad Autónoma que tenga asumida competencia plena en cuanto a enseñanza en su respectivo Estatuto de Autonomía.

Todo lo anterior fue replicado por el Abogado del Estado, en base a conceptos más amplios que los expresados por los recurrentes a la hora de interpretar el alcance de la competencia estatal exclusiva marcada por el art. 149.1.30ª CE⁽⁵⁶⁷⁾. Piensa que se trata de un precepto que no se puede tomar aisladamente, sino que va íntimamente ligado a otros de la propia Norma Superior. Así, para entenderlo correctamente,

(...)

18ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

(...)"

(566) Art. 149.1.30ª CE (Vid. supra nota nº 108).

(567) Vid. supra nota nº 226; Antecedente 3. 2); pág. 228.

hay que valorarlo junto al principio de igualdad en la totalidad del territorio español⁽⁵⁶⁸⁾, y al de homologación del sistema educativo para todo el Estado (art. 27.8 CE, ya analizado en el epígrafe noveno de este capítulo).

De estos datos deriva, para él, que al Estado correspondan en exclusiva las siguientes competencias: a) a partir de la interpretación del art. 149.1.1ª CE⁽⁵⁶⁹⁾, "las condiciones básicas de acceso de los estudiantes a los centros universitarios; condiciones básicas de movilidad y traslado de unas Universidades a otras, tanto de alumnos como de Profesores; condiciones generales de permanencia de los estudiantes en los Centros universitarios, y régimen disciplinario básico"; b) según el dictado del art. 149.1.15ª CE⁽⁵⁷⁰⁾, las "medidas de fomento de la investigación científica y técnica extrauniversitaria"; c) en aras al art. 149.1.18ª CE⁽⁵⁷¹⁾, el Estado po-

(568) Art. 139 CE: "1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio del Estado".

(569) Vid. supra nota nº 107.

(570) Art. 149.1.15ª CE: "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)

15ª Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

(...)".

(571) Vid. supra nota nº 565.

drá regular los "aspectos básicos de régimen jurídico de las Universidades, de sus funcionarios docentes y del procedimiento administrativo"; d) y, basándose en el art. 149.1.30 CE⁽⁵⁷²⁾, que nuevamente cita, los "requisitos para obtener la condición de Profesor universitario y sistema básico de selección del profesorado por las Universidades; contenido mínimo insispensable de los planes de estudio; duración mínima de las enseñanzas, y pruebas objetivas mínimas para la obtención de títulos académicos".

Para terminar, concluye que las limitaciones a la competencia estatal, más que dimanantes de las atribuciones a las Comunidades Autónomas, provienen de la propia autonomía universitaria en sí, que es la que realmente acota el poder del Estado en este sentido⁽⁵⁷³⁾.

Llega entonces el turno de respuesta de todo lo expuesto al Tribunal Constitucional; comienza por decir que la restringida interpretación realizada por el Gobierno Vasco del art. 27.10 CE en relación al art. 149.1.30^a CE, no se puede aceptar en sí misma. No es posible sacar conclusiones de la lectura de un precepto aislado, sin valorar otros del mismo Texto que lo completan y aclaran. Lo correcto es tomarlo junto

(572) Vid. *supra* nota nº 108.

(573) Vid. *supra* nota nº 226; Fundamento Jurídico 3 b) pág. 230.

con el resto del articulado, de lo que se concluirá que, cuando el art. 27.10 CE se remite a «los términos que la ley establezca» (a la hora de regular el alcance de la autonomía universitaria) se está refiriendo a lo que dicte el «bloque de constitucionalidad» al respecto de esta materia⁽⁵⁷⁴⁾.

Para solucionar el problema de las concretas competencias que en cuanto a enseñanza universitaria corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas o a la propia Universidad, el Tribunal Constitucional se limita a exponer de nuevo las posturas encontradas del Gobierno Vasco y del Abogado del Estado, para zanjar el asunto con una manifestación tan genérica como ésta: "No es preciso señalar ahora con detenimiento (...) los preceptos constitucionales determinantes de la competencia del Estado en materia universitaria, porque el enfoque en materia de competencia estatal ha de ser, con carácter general, el inverso: no hay más límites a tal competencia que lo que la Constitución y, en su desarrollo, los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, a las que hay que añadir, por lo que a las Universidades se refiere, las competencias inherentes a su autonomía reconocida en el artículo 27.10"⁽⁵⁷⁵⁾.

(574) Vid. supra nota nº 226; Fundamento Jurídico 4 b); pág. 232.

(575) Vid. supra nota nº 226; Fundamento Jurídico 5; pág. 233.