



FACULTAD DE DERECHO

**EL REPARTO COMPETENCIAL EN  
MATERIA DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA**

Autor: Ricardo Peris Hevia

Directora: María Isabel Álvarez Vélez

Madrid

Abril 2014

Ricardo

Peris

Hevia



**EPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA**

*Para todos aquéllos que han colaborado  
en mi proceso formativo, el cual  
toma ahora un nuevo camino.  
En especial, para mis padres.*

## **RESUMEN EJECUTIVO**

«De entre los derechos fundamentales que garantiza nuestra Constitución, el derecho a la educación es uno de los más relevantes por ser palanca de desarrollo personal, laboral, social y económico, así como por ser condición de ejercicio de otros muchos derechos. El derecho a la educación ha sufrido fuertes vaivenes históricos hasta su concreción en la Constitución de 1978. Posteriormente, ha sido desarrollado por más de siete Leyes Orgánicas, las cuales han venido a modelar el sistema de distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en el ámbito educativo. Por otro lado, las diversas reformas de los Estatutos de Autonomía de la VIII legislatura han supuesto una redefinición total del sistema de distribución competencial en el ámbito educativo. Mediante el presente trabajo de investigación se pretende realizar una labor ordenadora del citado proceso oscilante de regulación en sede educativa para poder plantear los actuales problemas o deficiencias del sistema de distribución competencial en el ámbito educativo y ofrecer los elementos necesarios que permitan al lector general una opinión fundada en derecho sobre la materia.»

## **PALABRAS CLAVE**

«Derecho a la educación», «sistema educativo», «competencias», «desarrollo legislativo», «artículo 27», «ámbito educativo», «Estatuto de Autonomía», «Comunidades Autónomas», «Estado», «competencia exclusiva», «libertad de enseñanza», «libertad de cátedra», «derecho prestacional», «constitución», «Ley Orgánica», «reforma», «reforma educativa», «derechos fundamentales», «educación obligatoria», «enseñanza», «educación gratuita», «educación universitaria», «centros docentes».

## **ABSTRACT**

*«Within the Fundamental Rights guaranteed by our Constitution, the right to education is one of the most relevant as it is a lever for personal, social and economic development and also a necessary condition for the exercise of many other rights. The right to education has historically suffered many changes and turnarounds until its recognition as a fundamental right in the 1978 Constitution. Subsequently, it has been developed thereafter by seven Organic Laws, which have shaped the system of competence distribution between central State and “Autonomous Communities”. Furthermore, the various reforms of the Statutes of Autonomy made in the VIII Legislature involved a total redefinition of the system of competence distribution in the scope of education. The research hereby tries order this oscillating process of regulating the education field in order to present the current problems or deficiencies in the system of competence distribution in the scope of education and provide the necessary elements to enable the reader to proffer an informed opinion on the matter.»*

## **KEY WORDS**

*«Right to education», «education system», «competences», «legal development», «article 27», «scope of education», «Statute of Autonomy», «Autonomous Communities», «State», «exclusive competence», «freedom of education», «academic freedom», «social provision right», «constitution», «Organic Law», «reform», «educative reform», «fundamental rights», «compulsory education», «teaching», «free education», «college education», «schools».*

## ÍNDICE

<b>ÍNDICE .....</b>	<b>5</b>
<b>LISTADO DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>6</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE EDUCACIÓN Y SU TRATAMIENTO HISTÓRICO.....</b>	<b>8</b>
2.1 CRÓNICA DE LA EDUCACIÓN COMO DERECHO EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL...	9
2.2 CONCEPCIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN .....	10
<b>3. LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 .....</b>	<b>13</b>
3.1 EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN.....	14
3.2 PRECEPTOS CONSTITUCIONALES INTEGRANTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO .....	17
3.3 EL POSTERIOR DESARROLLO LEGISLATIVO .....	18
<b>4. EL SISTEMA EDUCATIVO DENTRO DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</b>	<b>22</b>
4.1 EL REPARTO DE COMPETENCIAS EDUCATIVAS EN LA CONSTITUCIÓN .....	22
4.2 EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LAS COMPETENCIAS EDUCATIVAS Y SU ASUNCIÓN POR LOS ESTATUTOS .....	23
4.3 ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS EN DETERMINADAS MATERIAS. ESPECIAL MENCIÓN AL ÁMBITO UNIVERSITARIO.....	27
<b>5. EVOLUCIÓN ESTATUTARIA RECIENTE: LOS NUEVOS ESTATUTOS.....</b>	<b>31</b>
5.1 CONSIDERACIONES SOBRE LAS REFORMAS DE LA VII LEGISLATURA.....	32
5.2 LAS REFORMAS ESTATUTARIAS EN MATERIA EDUCATIVA .....	35
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>40</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN.....</b>	<b>43</b>
FUENTES DOCTRINALES .....	43
FUENTES JURISPRUDENCIALES.....	46
FUENTES NORMATIVAS .....	46

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

BOE	Boletín Oficial del Estado.
LO	Ley Orgánica.
LODE	Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
LOE	Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
LOECE	Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares.
LODE	Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
LOGSE	Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.
LOMCE	Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.
LOPEG	Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes.
MEC	Ministerio de Educación y Cultura (Actualmente se denomina Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.

## 1. INTRODUCCIÓN

La educación es, como palanca de desarrollo social y económico, objeto de permanente revisión desde multitud de disciplinas, desde la sociológica y la política hasta la jurídica. El propósito de la presente labor investigadora será el de descartar el estudio multidisciplinar, sin duda valioso, pero de tonelaje desbordante para la capacidad del autor; para centrar la investigación desde la perspectiva jurídica, cuyos criterios, por otro lado, no suelen ser unívocos<sup>1</sup>.

Así, la educación se erige y se ha erigido en la historia reciente como asunto de máxima relevancia y de concernencia estatal. Rebasados más de treinta años desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, el derecho a la educación ha suscitado numerosos debates y controversias que han dado origen a un gran abanico de problemas, concretadas en sendos instrumentos normativos. El objetivo aquí será el de adentrarse en el análisis del encaje del derecho a la educación en un sistema autonómico, esto es, en la distribución competencial en materia de educación presente hoy entre el Estado español y las Comunidades Autónomas. No obstante, no pretendemos en esta tarea una investigación exhaustiva del fundamento y el contenido esencial del derecho a la educación, que sí será brevemente desarrollado. Se trata tan sólo de proponer un marco que nos permita avanzar hacia sistema educativo constitucional, para detenernos en la distribución de competencias entre los poderes públicos (Estado y Comunidades autónomas), y en las formas jurídicas de desarrollo constitucional (Leyes orgánicas, normas básicas...).

A estos efectos, el punto de partida se situará en el estudio de la relevancia histórica de la educación hasta su concreción en el derecho a la educación recogido en el artículo 27 de la Constitución. En este sentido, será fundamental instruirse en la distribución competencial que estableció el mismo texto para advertir la correlación entre dicho derecho y las Comunidades Autónomas. Será en la siguiente sección donde se analice los sucesivos cambios acontecidos en el propio ámbito de la educación en la etapa

---

<sup>1</sup> *Vid.* la STC núm. 11/1981 de 8 abril [RTC 1981\11]: «La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes, imponiendo autoritariamente una de ellas. A esta conclusión habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos».

constitucional y en particular los casos de Comunidades Autónomas como Andalucía, Castilla León, Extremadura, Valencia, Baleares o Cataluña.

En definitiva, a través del palpante recorrido expuesto, se procurará arribar hasta la situación actual, de manera que el previo análisis de la situación precedente permita aportar una visión más abordable de la problemática actual, así como los vigentes retos con los que se encuentra el legislador, aportando conclusiones sobre cómo es o cómo debería establecerse el sistema competencial en este ámbito y cuál es el modo más eficaz para atacar eficazmente dicha problemática desde un punto de vista estrictamente jurídico.

## **2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE EDUCACIÓN Y SU TRATAMIENTO HISTÓRICO**

El progreso de la civilización y de la cultura humana consiste en el aprendizaje esencial de naturaleza que nos rodea y de los parámetros que guían la sociedad concreta. El conocimiento nuevo parte del atesoramiento del conocimiento y la experiencia previa, de su depuración y su refinamiento, que se acumula y se supera, o no, por generaciones, en evidencia de la libertad y responsabilidad del propio ser humano que, por naturaleza, busca la perfección de la sociedad en busca de la consecución de sus propios fines y de sus más trascendentes aspiraciones. Así, el saber, la educación, se convierte en condicionante primordial, desde el punto de vista intrínseco, para el desarrollo personal e intelectual del Hombre y, por extensión de la sociedad en general. Numerosas voces dentro de diversos planos del saber manifiestan la relevancia de la educación para determinar la identidad personal de cada individuo, como bien reflejan la obra y vida de Kant: *“Únicamente por la educación el hombre puede llegar a ser hombre. No es, sino lo que la educación le hace ser”*<sup>2</sup>.

Y es que además, desde un plano más práctico y desde luego menos trascendente, la educación es palanca del desarrollo social y económico, de inserción social y de capacitación laboral. Dicha relevancia ha sido reflejada a lo largo de la historia, partiendo de su reconocimiento como un derecho en la Revolución Francesa de 1789<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> KANT, I., *Pedagogía* (1803), AKAL, Madrid, 2003, pp. 13-14.

<sup>3</sup> En concreto, sería la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 24 de junio de 1793 la que recogería en su artículo 22 que *“la educación es necesidad de todos. La sociedad debe esforzarse al*

hasta la actual Declaración Universal de los Derechos Humanos, pasando por un gran recorrido normativo que nosotros acotaremos al ámbito español.

## **2.1 Crónica de la Educación como Derecho en el constitucionalismo español**

El derecho a la educación ha sufrido en España a lo largo de este proceso histórico numerosas oscilaciones derivadas del potencial que la educación posee para perfilar la ideología de cada texto constitucional. El derecho a la educación fue pieza clave para el incipiente mundo liberal y, ya en las Cortes de Cádiz, se ubicó como materia prioritaria concerniente al Estado, pues incorporaba una idea de educación insertada en el ámbito de un entramado cuya organización, financiación y control habían de estar en manos del Estado. Para ello, la Constitución de 1812 dedica todo su Título IX a la «Instrucción Pública», en donde se incluyen ideas innovadoras como la universalidad de la Educación Primaria y la atribución de estas competencias a las Cortes y no al Gobierno<sup>4</sup>. Poco después, en 1814, Manuel José Quintana elaboró el *Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de instrucción pública* («Informe Quintana»), posteriormente convertido en norma legal en 1821<sup>5</sup>, introduciendo una serie de modificaciones y recoge la mejor formulación del ideario liberal en lo que respecta a la educación.

Expuesto ya el antecedente constitucional más remoto de la regulación del sistema educativo español, diremos brevemente que, sin embargo, la concreción definitiva del sistema educativo culmina con la aprobación, en 1857, de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, conocida como Ley Moyano, «que establece una estructura del sistema educativo nacional que tendría de hecho vigencia casi centenaria<sup>6</sup>». Posteriormente se encuentra regulación expresa y diversa, como muestra la Constitución

---

*máximo para favorecer el progreso de la razón pública, y poner la educación pública al alcance de todos los ciudadanos*».

<sup>4</sup> Sobre la regulación en materia educativa de la Constitución de 1812 y, más en general, sobre la evolución histórica de los derechos educativos en los siglos XIX y XX, puede verse, e. g., RODRÍGUEZ COARASA, C., *La libertad de enseñanza en España*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 27 y ss.; ARAQUE HONTANGAS, N., «La Educación en la Constitución de 1812: Antecedentes y Consecuencias», *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, Vol. I, Núm. Especial, 2009; NOGUEIRA, R., *Principios constitucionales del sistema educativo español*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1988, págs. 15 ss.

<sup>5</sup> Las Cortes aprobaron en 1821 el Reglamento de Instrucción Pública a través de Decreto. *Vid.*, en este sentido PUELLES BENÍTEZ, M. de, «Historia de la educación en España», *Revista de Educación*, Madrid, 1979.

<sup>6</sup> DIAZ REVORIO, F. J., *Los Derechos Fundamentales del Ámbito Educativo en el Ordenamiento Estatal y Autonómico de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2003, pp. 32.

de 1869, heredera de la Revolución Gloriosa, que vino a regular la libertad de enseñanza en su artículo 24. Idéntico es el contenido del artículo 26 del Proyecto de Constitución Federal de la República, de 1873. Tras la Restauración y la llegada de la Constitución canovista de 1876, con clara vocación conciliadora, que sin embargo, no facilitó el consenso en política escolar, «reconoció los derechos y las libertades de los ciudadanos, aunque con excesivas remisiones a una futura regulación legislativa<sup>7</sup>».

La última parada en este breve trayecto histórico dentro del constitucionalismo español en su regulación de las materias educativas será la Constitución Republicana de 1931, que abrió una nueva etapa dentro del sistema educativo español. La Constitución de 1931 «representa probablemente el mayor esfuerzo realizado en el primer tercio del siglo XX para resolver los problemas planteados por la modernidad<sup>8</sup>», cuyo máximo inconveniente radicó en su articulación enlazada con el aspecto religioso, lo cual constituyó la gran distorsión del devenir político y jurídico de la República<sup>9</sup>. En cualquier caso, en su elemental artículo 48 determina que «la enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana», poniendo las instituciones al servicio de la cultura. Además, establece el sistema de escuela unificada, gratuita y obligatoria (a nivel de enseñanza primaria). Reconoce la libertad de cátedra y explicita el deber de la República de facilitar el acceso a la enseñanza de los españoles económicamente necesitados, en lo que constituye un verdadero reconocimiento del carácter prestacional de este derecho.

## **2.2 Concepción Jurídica del Derecho a la Educación**

La educación ha recibido a lo largo de los diferentes procesos normativos históricos, tanto en el caso español como en el del derecho comparado, que han venido a proponer diferentes figuras jurídicas que están relacionadas con diversos aspectos educativos, que oscilan entre libertad, derecho y deber. En cualquier caso, diremos que la educación como derecho, en su sentido más amplio, se vertebra como fundamental, no sólo como derecho en sí mismo, sino como «determinante del pleno y pacífico

---

<sup>7</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> I. y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> F., “Derecho a la Educación y Reparto Competencial en Materia Educativa”, en *Constitución y Democracia: Ayer y Hoy. Libro Homenaje a Antonio Torres del Moral* (Vol. II), A.A. V.V., Universitas, Madrid, 2012, pp. 2492.

<sup>8</sup> PÉREZ GALÁN, M., *La enseñanza en la Segunda República española*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 22.

<sup>9</sup> TORRES DEL MORAL ofrece su opinión, en una síntesis en *Constitucionalismo histórico español*, Universitas, Madrid, 1991.

disfrute del conjunto de los derechos humanos, lo que refuerza esencial conexión con la dignidad de las persona y de los derechos y libertades fundamentales que le son inherentes<sup>10</sup>».

Así, existen numerosos derechos fundamentales que tienen por objeto la educación, ya sea de forma directa o indirecta. Como ha sabido expresar la doctrina francesa, «de nuestras grandes libertades públicas, la libertad de enseñanza es la que parece tener la definición más incierta y más huidiza<sup>11</sup>». Ya en España, EMBID IRUJO nos habla, de un lado, de libertad de enseñanza, de otro, de un derecho de ejercicio por los establecimientos privados de enseñanza o, incluso, del derecho del alumno de «hacerse enseñar», este último, irremediabilmente ligado a la enseñanza gratuita garante de dicho derecho, por lo que también se desprende un carácter de deber prestacional por parte del Estado<sup>12</sup>.

BARNES VÁZQUEZ prefiere hablar de «libertad» antes que de «derecho», pues apunta que con «“libertades educativas” hacemos referencia al derecho a la educación, a la libertad de cátedra y a la libertad de creación de centros docentes. Y preferimos tal expresión no ya sólo por estar sometida a revisión la clásica distinción “derechos-libertades”, o porque el vocablo “educación” parece ser más amplio que el de “enseñanza”, sino -sobre todo- porque, con esta denominación, recordamos que el continuo punto de referencia del entero sistema es el educando<sup>13</sup>». EMBID IRUJO, por su parte, apunta que «la dualidad entre libertades públicas y derechos sociales y económicos se encuentra hoy sometida a revisión, pues se tiende a considerar un aspecto social en todos los derechos con lo que se unificarían las categorías [libertad publica-derecho social]<sup>14</sup>».

En cualquier caso y como veremos más adelante, la tensión entre derecho y libertad no será solucionada por la Constitución, pues «por una parte –afirma SÁNCHEZ AGESTA– se quiere reclamar la enseñanza como una misión del Estado..., de otra se

---

<sup>10</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Los Derechos Fundamentales en la Educación*, Centro de Documentación del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, pp. 21.

<sup>11</sup> MAZÈRES, J. A., *Les rapports entre l'Etat et l'enseignement privé*, Annales de la Faculté de Toulouse, Tomo X, Toulouse, 1962, pp. 41.

<sup>12</sup> Vid en detalle EMBID IRUJO, A., *Las Libertades en la Enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 28 y ss.

<sup>13</sup> BARNES VÁZQUEZ, J., “La Educación en la Constitución De 1978 (una reflexión conciliadora)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 12, 1984, pp. 23.

<sup>14</sup> EMBID IRUJO, A. “El contenido del Derecho a la Educación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 31, 1981 pp. 665.

relaciona la enseñanza con la libertad de pensamiento. Todos los movimientos pendulares y los vaivenes históricos de la enseñanza en España han estado condicionados por esos dos propósitos hasta cierto punto contradictorios: *estatismo* y *libertad*<sup>15</sup>».

En definitiva, resulta cuanto menos asombrosa la falta de acuerdo doctrinal a la hora de realizar esta tarea de definición conceptual<sup>16</sup>, incluso ciñéndonos al marco de la actual Constitución. Esta tensión ha de verse superada hoy conduciéndola hacia una síntesis integradora para encontrar el punto de equilibrio al que apunta también la Constitución.

A fin de cuentas, se utiliza la expresión «derecho a la educación» para aludir, «de forma genérica, a un conjunto de derechos y libertades cuyo denominador común es que sólo se entienden o ejercen en el marco de la relación educativa<sup>17</sup>», como bien refleja el amplio articulado del artículo 27 de la Constitución (*vid. infra* apartado 3.1, “El Derecho a...”). En este sentido, DIAZ REVOIRO entiende por relación educativa «el proceso o marco en el cual los alumnos reciben, en el seno del sistema educativo establecido por las leyes, la formación adecuada, de acuerdo con los contenidos, objetivos y valores que determina el propio Ordenamiento».

Sin querer adelantarnos indebidamente, puede resultar clarificador el deslinde de cada uno de los derechos fundamentales a la educación que ofrece el propio DIAZ REVOIRO, desde la actual perspectiva constitucional, con el cual aprovecharemos para cerrar el debate acerca del contenido del derecho a la educación en sentido amplio:

1. Derecho a la educación en sentido estricto.
2. Libertad de enseñanza.
3. Libertad de cátedra.
4. Derechos educativos de los padres (que a su vez son dos, aunque muy estrechamente vinculados: derecho a elegir la formación religiosa y moral para sus hijos, y derecho a elegir centros distintos a los creados por los poderes públicos).

---

<sup>15</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Ed. Nacional, Madrid, 1980, pp. 137 y ss.

<sup>16</sup> Por su parte BELMONTE, J., en *La Constitución, texto y contexto*, Prensa Española, Madrid, 1979, pp. 141, discurre en torno a la «libertad restringida».

<sup>17</sup> DIAZ REVOIRO, F. J., *Los Derechos Fundamentales...*, op. cit., pp. 24.

5. Autonomía de las Universidades.
6. Derecho de padres, profesores y alumnos a participar en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos<sup>18</sup>.

Así las cosas, observamos que la regulación de las materias educativas abarca un conglomerado de libertades y derechos con el denominador común, pero cuya concreción da lugar a profusas interpretaciones doctrinales que, como advertiremos, se han manifestado en un complicado consenso tanto a la hora de redactar los derechos educativos en la Constitución como en su posterior numeroso y disonante desarrollo legislativo y, lo que aquí nos concierne, en su aquilatación en el sistema de reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

### **3. LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Cañido el contenido genérico del derecho a la educación y saldado ya el correspondiente análisis de la educación en la historia del constitucionalismo español, caracterizada por su falta de continuidad, por su inestabilidad y por sus continuos vaivenes políticos, conviene centrar la atención propiamente sobre la Constitución Española de 1978, cuya particularidad máximo descansa en su elaboración consensual<sup>19</sup>, si bien en el ámbito educativo debemos llamar especial atención hacia este hecho – según expone NICOLÁS MUÑIZ– pues «la regulación constitucional del derecho a la educación y la libertad de enseñanza representa en nuestra vigente Constitución una auténtica fórmula de compromiso muy apurado en todos sus términos<sup>20</sup>».

Sin perjuicio del posterior desarrollo que ofreceremos acerca de otras declaraciones y preceptos constitucionales que inciden de igual forma en materia educativa, el

---

<sup>18</sup> DIAZ REVORIO, F. J., *Los Derechos Fundamentales...*, op. cit., pp. 32.

<sup>19</sup> En este sentido, resulta esclarecedor el discurso de PECES-BARBA MARTÍNEZ a raíz del veinticinco aniversario de la Constitución: «Los españoles estuvimos en aquel momento en el corazón de la Historia. Aquel escenario era enormemente complicado y creo que es muy difícil hacer entender, sobre todo a los más jóvenes, la dificultad que planteó la elaboración de aquella Constitución, que fue un encaje de bolillos, puesto que hubo que superar muchísimos obstáculos y muchísimas dificultades políticas. La primera de todas era nuestra Historia. Lo cierto es que el constitucionalismo español es la historia de un gran fracaso, porque desde la Constitución de 1812 hasta la de 1931 fueron siempre Constituciones, voluntaria o involuntariamente, de medio país contra el otro medio país, sin que nunca hubiese continuidad constitucional.», en «La Constitución española de 1978: balance de sus 25 años», *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de la Rioja*, núm. 2, 2004, pp. 8.

<sup>20</sup> NICOLÁS MUÑIZ, J. "Los derechos fundamentales en materia educativa en la Constitución española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.7, 1983, pág. 335.

compromiso constitucional quedó evidenciado ya en fases prematuras del proceso constituyente. Sin embargo, el proceso de constitucionalización de ciertos derechos, especialmente el de educación, con marcados elementos ideológicos, propició en primer lugar una ruptura del consenso constitucional evidenciada en numerosos debates parlamentarios<sup>21</sup>. Así, la redacción del artículo 27 (entonces 26) ocasionó enérgicas tensiones que llegaron a desencadenar incluso el abandono temporal del debate de la Ponencia por el Ponente socialista<sup>22</sup>. La restauración del consenso quedó finalmente reflejada en la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados, en donde los grupos parlamentarios centrista y socialista presentaron una enmienda oral, con apoyo de los comunistas y sendas minorías, que concluyó en un texto que permaneció inalterado a su paso por el Pleno del Congreso y en todas las fases a que fuera ulteriormente sometido en el Senado, dando lugar al actual artículo 27 de la Constitución, que revela especialmente una cierta anuencia por parte de los partícipes.

En cualquier caso, «el compromiso plasmado en el artículo 27 de la Constitución no representaba en realidad sino una especie de tregua<sup>23</sup>», como pronto se pondría de manifiesto al introducir en el Senado los propios centristas un artículo 10.2 en el proyecto constitucional en el que «se trataba elípticamente —mediante una remisión interpretativa al derecho internacional de los derechos humanos— de recuperar la parte más sustancial de sus concesiones en materia educativa». Pero sería las ulteriores discusiones y aprobaciones de las primeras leyes de desarrollo del artículo 27 el hecho que puso un evidenciado fin a la citada «tregua». Sobre dichos extremos tendremos ocasión de volver más adelante con el debido detenimiento.

### **3.1 El Derecho a la Educación en el artículo 27 de la Constitución**

Como ya se ha mencionado a lo largo del presente texto, el derecho a la educación se encuentra recogido en el artículo 27, dentro de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I. Se trata pues de un derecho fundamental recogido en uno de los artículos más cuidadoso y detallado, pues contiene diez apartados que vienen a reconocer derechos

---

<sup>21</sup> Los debates constituyentes y los materiales relativos a la elaboración de los preceptos constitucionales referidos a la educación, están recogidos en *Educación y Constitución*, vol. I, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1978.

<sup>22</sup> PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. ofrece una detallada narración en *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, págs. 115 y ss.

<sup>23</sup> NICOLÁS MUÑOZ, J. "Los derechos fundamentales...", op. cit., pp. 337.

fundamentales de diferente naturaleza, si bien, como hemos indicado, con una referencia común al ámbito educativo:

- «1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.»

Queda así evidenciada la expuesta discusión (*Vid. Supra*) en torno al conjunto de libertades, derechos y deberes que abarca el derecho a la educación en sentido amplio, que ahora queda delimitados y garantizados en este artículo 27. De esta manera «su adecuada comprensión –revela MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ– pasa por la identificación del derecho fundamental a la educación como la razón primera de todas ellas. Algunas de esas posiciones no son además sino determinada particularización explícita del contenido de ese mismo derecho a la educación<sup>24</sup>».

El artículo 27 recoge los fundamentos esenciales del derecho a la educación, considerada obligatoria y gratuita en los niveles básicos, pero, asimismo, este derecho queda irremediabilmente ligado a la libertad de enseñanza, igualmente recogida en el texto. Así «esta vinculación y la situación en el texto constitucional del derecho a la educación le otorgan *ab initio* una doble vertiente, como derecho fundamental y como derecho social»<sup>25</sup>. Ser reconocido como «derecho fundamental» implica su protección

---

<sup>24</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Los Derechos...*, op. cit., pp. 33.

<sup>25</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> F., “Breve estudio de la situación jurídica del derecho a la educación”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 60, 2003, pp. 223-224.

por los Tribunales mediante procedimiento preferente y sumario y, desde el punto de vista normativo, mediante reserva de Ley Orgánica. Además, su reforma requiere emplear el procedimiento de revisión del artículo 168 de la Constitución, establecido para la revisión «total» del texto y, adicionalmente, goza de la protección especial del amparo. Pero es que además, ser un «derecho social» o de prestación conlleva un deber de actuación de los poderes públicos, concretado en el apartado 4 del artículo 27, que decreta la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica.

No tardó el Tribunal Constitucional en reconocer, en su Sentencia de 10 de julio de 1985, que el derecho a la educación incorpora «sin duda» un «contenido primario de derecho a la libertad» y, anejo a él, «una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho<sup>26</sup>». Tendría más oportunidades el mismo Tribunal de reivindicar este aspecto del derecho, en su Sentencia de 20 septiembre de 2001: «incorpora, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado 4º de este artículo 27 de la norma fundamental<sup>27</sup>».

A este respecto, establece DIAZ REVORIO que «ello no deja de ser llamativo, teniendo en cuenta que la mayoría de los derechos prestacionales de contenido económico y social se han relegado al capítulo III, con lo que gozan de menores garantías constitucionales<sup>28</sup>».

El artículo 27.1 reconoce una titularidad amplia del derecho a la educación al ampliarlo a «todos», si bien merece ser distinguida la titularidad de lo que podría considerarse como el derecho-deber de recibir enseñanza básica, ya mencionado anteriormente<sup>29</sup>.

Asimismo, agrupa una serie de derechos educativos de los padres en el mismo ámbito. En concreto, el apartado 3, en lo que se considera un reflejo de la libertad de

---

<sup>26</sup> STC núm. 86/1985 de 10 julio, [RTC 1985\86].

<sup>27</sup> STC núm. 188/2001 de 20 septiembre [RTC 2001\188].

<sup>28</sup> DIAZ REVORIO, F. J., *Los Derechos Fundamentales...*, op. cit., pp. 41.

<sup>29</sup> En el mismo sentido, FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR A., *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Ceura, Madrid, 1988, pág. 47 y ss.

religiosa y de conciencia del artículo 16.1 o «al mismo tiempo, una especial particularización [del artículo 16]<sup>30</sup>», reconoce el derecho de los padres – indudablemente en nombre y representación de sus hijos menores– a elegir la formación religiosa y moral que desean para los hijos. El Tribunal Constitucional también ha tenido ocasión de manifestar este derecho como «inherente» a la libertad de enseñanza proclamada en el apartado primero<sup>31</sup>.

Por otro lado, el artículo 27.5 muestra su interés por hacer de la participación un ingrediente fundamental en el ámbito educativo al proponer una programación general de la enseñanza «con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes», si bien consiste en un mandato para los poderes públicos. Además, el 27.7 pregona la implicación de profesores, padres e incluso alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en lo que viene a ser un instrumento esencial para la efectividad del derecho a la educación.

### **3.2 Preceptos Constitucionales integrantes en el Sistema Educativo**

La regulación que ofrece la Constitución sobre la educación no se agota en el examinado art 27, sino que existen una serie de preceptos que adquieren relevancia en nuestro ámbito de estudio. El artículo 20.1.c) refleja la libertad de cátedra «en la línea terminológica tradicional en nuestro derecho, que no deja de presentar problemas en su delimitación con la típica libertad de enseñanza<sup>32</sup>».

Por otro lado, no puede pasarse por alto el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el respeto a los demás derechos (artículo 10), preceptos que adquieren extrema relevancia al tratar problemas de conflictos entre distintos derechos. Además, en su segundo apartado, el artículo 10 encierra una llamada a diversos textos y tratados internacionales interpretadores de los derechos y libertades constitucionales, lo cual implica una complejidad adicional a la hora de interpretar también los derechos educativos, pues habrán de considerarse fuentes jurídicas suplementarias<sup>33</sup>. Podría

---

<sup>30</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Los Derechos...*, op. cit., pp. 36.

<sup>31</sup> STC núm. 5/1981, de 13 febrero [RTC 1981\5].

<sup>32</sup> EMBID IRUJO, A., *Las Libertades...*, op. cit., pp. 179.

<sup>33</sup> Sobre este particular, véase e. g. QUADRA-SALCEDO, T. de la, “Tratados internacionales y apertura de los derechos fundamentales”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 61, 1980, pp. 129 y ss.

realizarse mención, si acaso breve dada su menor relevancia, al artículo 44, que proclama a su vez el derecho a la cultura. Por fin, será el artículo 149.1.30ª el apartado constitucional referente a las competencias estatales sobre la enseñanza, el cual será objeto de debido desarrollo más adelante.

Importa destacar que todos los derechos, deberes y libertades mencionados hasta ahora se insertan en un panorama constitucional que propugna una serie de valores esenciales como son el pluralismo político o los principios democráticos de convivencia, así como el resto de derechos fundamentales en cuya base las libertades tienen su más plena justificación.

### **3.3 El Posterior Desarrollo Legislativo**

En cuanto al desarrollo legislativo del derecho de educación, conviene destacar que las sucesivas innovaciones legislativas adquieren mucha relevancia a la hora de determinar el sistema de distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas (*vid. infra*). Sin embargo, ahora atenderemos únicamente a la regulación sustantiva de los derechos educativos, reservándonos el desarrollo del sistema competencial para un momento posterior.

En este sentido, como destaca NICOLÁS MUÑIZ, «pese a que el artículo 27 de la Constitución precisa de un amplio desarrollo legislativo, no ha de resultar extraño que, dado el carácter polémico de las diversas facetas del derecho a la educación, ese desarrollo sea parco y dificultoso<sup>34</sup>».

Así las cosas, descuella como primera normativa legal desarrolladora, si bien de manera parcial, a la Ley Orgánica 5/1980<sup>35</sup>, por la que se regulaba el Estatuto de Centros Escolares (LOECE). Sin embargo, el Tribunal Constitucional terminó por declarar inconstitucionales ciertos preceptos, aunque mantuvo la esencialidad de la ley. Sería mucho más completa y relevante la LO 8/1985<sup>36</sup>, del Derecho a la Educación (en adelante, LODE), que derogaba la anterior y que también iba a ser recurrida ante el Tribunal Constitucional, “rectificada” pero confirmada en sus líneas generales. La

---

<sup>34</sup> NICOLÁS MUÑIZ, J. "Los derechos fundamentales...", op. cit., pp. 347.

<sup>35</sup> Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (BOE núm. 154, de 19 de junio).

<sup>36</sup> Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (BOE núm. 159, de 4 de julio).

LODE fue pionera en el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a excepción del apartado décimo relativo a la autonomía universitaria. Su objetivo fue el de garantizar el derecho a la educación, «haciendo especial énfasis en la consecución de una enseñanza básica, obligatoria y gratuita, sin ningún tipo de discriminación<sup>37</sup>». Asimismo, la LODE reconoció a los padres y a los alumnos un compendio de derechos garantes de los fines de la acción educativa establecidos en la Constitución. Se instaura una doble red de centros escolares, públicos y privados, estableciéndose de igual forma un régimen de conciertos al que se pueden acoger centros de titularidad privada para ser financiados con fondos públicos. De este modo, la LODE agrupa los centros escolares en torno a una triple categoría: centros cuyo titular es un poder público o centros públicos, privados que funcionan en régimen de mercado, y centros de titularidad privada con sostenimiento económico público denominados centros concertados. Además, la LODE impulsó de igual forma la participación en la programación general de la enseñanza de todos los sectores implicados en el proceso educativo desde el centro escolar hasta los niveles de máxima decisión del Estado, quedando a su vez reconocida la libertad de asociación, federación y confederación de padres y alumnos.

La LODE fue modificada con posterioridad por la LO 1/1990<sup>38</sup>, de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante, LOGSE), cuyos principales hitos se pueden resumir en la regulación acerca de la estructura y organización del sistema educativo en sus niveles no universitarios y en la reordenación del sistema en torno a objetivos como «la regulación efectiva de la etapa previa a la escolaridad obligatoria, la reforma profunda de la formación profesional y la conexión entre las Enseñanzas de Régimen General y Especial<sup>39</sup>». Así, mediante esta nueva estructuración del sistema educativo, se establecieron en su régimen general las siguientes etapas: Educación Infantil, Educación primaria, Educación Secundaria, que comprendería la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional de grado medio; Formación Profesional de grado superior, y Educación Universitaria. Adicionalmente, estableció las Enseñanzas de Régimen Especial, que incluyen las Enseñanzas Artísticas y de Idiomas. La LOGSE, en su título preliminar, determinó la duración de la enseñanza básica contemplada en el artículo 27.4 de la Constitución, que abarca la Educación

---

<sup>37</sup> *El Sistema Educativo español*, Ministerio de Educación Cultura y Deporte, MECD/CIDE, Madrid, 2004, pp. 8.

<sup>38</sup> Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE núm. 238, de 4 de octubre).

<sup>39</sup> *El Sistema...*, Ministerio de Educación Cultura y Deporte, op. cit., pp. 9.

Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria, de manera que se inicia a los 6 años de edad y se extiende hasta los 16, quedando, pues diez años de escolarización obligatoria y gratuita. Por otro lado, la LOGSE adquirió gran relevancia por la determinación de los aspectos básicos del currículo en relación con los objetivos, contenidos, principios metodológicos y criterios de evaluación; por dedicar títulos independientes a aspectos como la Educación de las Personas Adultas y a la calidad de la enseñanza; y por introducir el concepto de «necesidades educativas especiales» para abordar la compensación de desigualdades en educación desde la normalización e integración social.

No mucho tiempo después, la LO 9/1995<sup>40</sup>, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG), vino a adecuar la nueva realidad educativa aprobada cinco años antes en la LOGSE en lo relativo a la organización y funcionamiento de los centros que reciben financiación pública, tal y como instauró la LODE. En su primer título, la LOPEG desarrolló la participación de la comunidad educativa en el gobierno, la organización y la definición del proyecto educativo de los centros docentes. Se implantaron el Consejo Escolar y el Claustro de profesores como órganos colegiados de gobierno de los centros docentes públicos preestablecidos en la ley precedente, los cuales encontraron también a través de la LOPEG una nueva definición de su función directiva y su procedimiento de elección, nombramiento y acreditación del director y, en su caso, del resto de los miembros del equipo directivo. Por último destaca el desarrollo que la LOPEG propuso acerca de las funciones, condiciones de acceso y ejercicio de la inspección educativa.

En este camino legislativo que ha prolongado la regulación del sistema educativo destacó a continuación la LO 10/2002<sup>41</sup>, de Calidad de la Educación (LOCE), que modificaba tanto la LODE de 1985, como la LOGSE de 1990, y LOPEG de 1995, y proponía una serie de medidas con el principal objetivo de lograr una educación, valga la redundancia, de calidad para todos, en base a la articulación de una fuerte relación entre la educación y la evaluación. La LOCE despertó una gran polémica que impulsó a

---

<sup>40</sup> Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (BOE núm. 278, de 21 de noviembre).

<sup>41</sup> Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE núm. 307, de 24 de diciembre).

varias Comunidades Autónomas a presentar recurso de inconstitucionalidad contra la misma<sup>42</sup>.

Presenta una regulación más reciente de la educación la LO 2/2006<sup>43</sup>, de Educación (LOE), cuya disposición derogatoria hace lo propio para la LOGSE, la LOPEG y la LOCE, y además modifica determinados preceptos de la LODE. Es en la LOE donde encontramos una vigente completa regulación de la estructura y organización del sistema educativo en sus niveles no universitarios. En su preámbulo, la LOE se propone realizar una aproximación a la regulación de la Unión Europea a través de la promoción de «la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, que constituyen la base de la vida en común» en el sistema educativo.

La última legislación, con permiso del agitado legislador en este ámbito, la ofrece la LO 8/2013<sup>44</sup>, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), conocida popularmente como «Ley Wert», en honor al ministro de Educación, Cultura y Deporte. Esta última ley, modifica varios apartados de la LOE y añade otros nuevos. Si bien la LOMCE ha suscitado fuertes oposiciones desde algunos sectores de la sociedad, no nos corresponde entrar a valorar ese aspecto de la misma. Más bien, destacaremos, su vocación reguladora de los titulados en Bachillerato Europeo e Internacional y de los alumnos suscritos a sistemas educativos de Estados miembros de la Unión Europea. Además, regula la educación en lenguas cooficiales y extranjeras, situando al castellano como lengua vehicular en los sistemas educativos de todas las Comunidades. Otro aspecto a destacar radica en su búsqueda de unificaciones de criterios de evaluación en torno a evaluaciones nacionales externas a final de Secundaria y Bachillerato y, sobre todo, el establecimiento de los profesores como autoridades públicas.

---

<sup>42</sup> En concreto, serían las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Baleares las que presentarían el recurso, cuya resolución nunca llegó a conocerse debido a la posterior derogación de la misma LOCE.

<sup>43</sup> Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm. 106, de 4 de mayo).

<sup>44</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE núm. 295, de 10 de diciembre)

#### **4. EL SISTEMA EDUCATIVO DENTRO DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

El sistema educativo establecido por la Constitución ha de perfilarse por razón de distribución de funciones dentro del Estado Autonómico con respecto a la intervención en la educación por parte de los Poderes Públicos. Como vamos a distinguir a continuación, del artículo 149.1.3<sup>oa</sup> de la Constitución se deriva una «reserva específica al Estado –y, en consecuencia, no puede asumirse por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía– el establecimiento de las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución”, lo que correspondería en principio a su poder legislativo<sup>45</sup>», pues conviene recordar la reserva de Ley Orgánica (artículo 81) en el ámbito de derechos fundamentales como el de educación del artículo 27. No obstante, cierto es que el Tribunal Constitucional ha venido reconociendo la potestad reglamentaria, aun limitadamente<sup>46</sup>. En cualquier caso, como señala MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «en lo que no comporte a la vez desarrollo del artículo 27, esta regulación podrá establecerse por ley ordinaria, si con ella se incide en otros derechos o libertades reservados constitucionalmente a ella..., pero también por vía reglamentaria, en lo que permitan las reservas o autorreservas a la ley<sup>47</sup>».

##### **4.1 El Reparto de Competencias Educativas en la Constitución**

Las inquietudes suscitadas a la hora de perfilar la definición del derecho a la educación en la Constitución, fueron igualmente trasladadas a un terreno mucho más delicado como es el de la clarificación del sistema de distribución de competencias en el ámbito educativo. El artículo 9.2 de la Constitución prevé la intervención de los poderes públicos en la sociedad para asegurar un Estado Social garante de los derechos y libertades de los ciudadanos. Dicha actuación, pues, abarca de igual forma a las Comunidades Autónomas, las cuales adquieren hoy en cuanto a las prestaciones de carácter social una relevancia mayúscula. Sin embargo, como bien apunta EMBID

---

<sup>45</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Los Derechos...*, op. cit., pp. 47.

<sup>46</sup> En este sentido, *vid.* SSTC núm. 25/1983 de 7 abril [RTC 1983\25], núm. 32/1983 de 28 abril [RTC 1983\32], núm. 48/1988 de 22 marzo [RTC 1988\48] y núm. 131/1996 de 11 julio [RTC 1996\131].

<sup>47</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Los Derechos...*, op. cit., pp. 47.

IRUJO, «la Constitución otorga al Estado, sin duda, el papel preeminente sobre la instrucción tanto pública como privada<sup>48</sup>».

Si bien no existe una taxativa enumeración de las competencias educativas que corresponde asumir al Estado y a las Comunidades Autónomas, sí que es conveniente, por lo menos, definir en primer lugar las competencias que tiene asignadas el Estado en virtud del artículo 149.1 de la Constitución.

En efecto, el artículo 149.1.1<sup>a</sup> asigna un ámbito previo y exclusivo, que no excluyente, de competencias de atribución: «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 reafirmó la potestad del Estado al establecer «ordenación general del sistema educativo» para garantizar dicha igualdad<sup>49</sup>.

De otro lado, el artículo 149.1.30<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». Queda clara, pues, la necesidad de que el sistema educativo esté homologado en todo el territorio del Estado. La igualdad de derechos de todos los españoles hace que sean competencia del Estado cuatro ámbitos característicos como son la ordenación general del sistema educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección.

#### **4.2 Evolución legislativa de las competencias educativas y su asunción por los Estatutos**

Como es sabido y ya se ha mencionado brevemente, el hecho de que una materia se califique como de competencia exclusiva del Estado, no implica que se excluya cualquier grado de implicación autonómica sobre cuestiones relacionadas con ella y, en este sentido, tanto los primeros Estatutos de Autonomía como la primera legislación general dictada por el Estado (la LODE y la LOGSE, la LOCE y luego la LOE) vinieron

---

<sup>48</sup> EMBID IRUJO, A., *Las Libertades...*, op. cit., pp. 186.

<sup>49</sup> STC núm. 5/1981, de 13 febrero [RTC 1981\5], ya mencionada (*vid.* pp. 14).

reconociendo un ámbito de actuación que ha de estar caracterizado por la coordinación, lo cual ha impulsado en diversas ocasiones a que el Tribunal Constitucional se pronunciara tiempo ha sobre diversos extremos, pudiendo tenerse en cuenta, entre otras, las Sentencias 5/1981(*vid. supra*), 6/1982, 48/1985, 137/1986, 26/1987<sup>50</sup>, etc.

Destacaría en este sentido la LOGSE de 1990, en cuanto que favoreció a su vez un amplio ejercicio de competencias en materia de educación por parte de las Comunidades Autónomas y reforzó la diversidad e identidad cultural, lingüística y educativa de cada Comunidad, dando cabida desde el sistema al bilingüismo y a la inclusión de materias propias de la cultura de cada territorio.

Posteriormente, la LOPEG de 1995, en sus Disposiciones Adicionales alentó a las Comunidades Autónomas para que desarrollaran, entre otras, «las condiciones para garantizar la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales en centros públicos, los criterios de admisión de alumnos en algunas enseñanzas, convenios con centros de Formación Profesional o de programas de Garantía Social, planes de formación de profesorado, adecuación de los conciertos educativos, etc<sup>51</sup>».

En este punto ha de hacerse una referencia especial a la reciente LOE, aprobada al amparo del artículo 148.1.18 y 30 de la Constitución con el carácter básico que le atribuye la disposición adicional quinta. Particularmente, interesa destacar el contenido de la disposición final sexta en la que se establece:

«Las normas de esta ley podrán ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, a excepción de las relativas a aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno o que, por su propia naturaleza, corresponden al Estado conforme a lo establecido en la disposición adicional primera, núm. 2, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación<sup>52</sup>».

Una vez salvada la frontera constitucional de los poderes remanentes básicos que corresponden al Estado, las cuales vinculan al legislador autonómico, las Comunidades Autónomas atesoran una libertad de ejercicio de esta potestad elemental para ejercer estatutariamente las competencias que deseen, aun no teniendo un cuadro concreto de

---

<sup>50</sup> Respectivamente, SSTC núm. 5/1981, núm. 6/1982 de 22 febrero [RTC 1982\6], núm. 48/1985 de 28 marzo [RTC 1985\48], núm. 26/1987 de 27 febrero [RTC 1987\26] y núm. 137/1986 de 6 noviembre [RTC 1986\137].

<sup>51</sup> *El Sistema...*, Ministerio de Educación Cultura y Deporte, op. cit., pp. 10.

<sup>52</sup> Disposición adicional 5ª de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (LOE).

competencias “privativas” para las Comunidades Autónomas en materia educativa<sup>53</sup>. Recordemos, a estos efectos, que el artículo 149.3 de la Constitución establece que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos».

Del mismo texto constitucional se deduce que las diversas Comunidades pueden acceder, y así lo han hecho, a distintas cuotas de Autonomía. La Constitución, ni en este ámbito ni en ningún otro, establece un sistema definitivo y cerrado, como suele ser habitual en otros ordenamientos; sino que da cabida a distintas respuestas que van a desarrollarse de distinta manera a lo largo de los años. Este “quantum” competencial asignable a cada Comunidad queda evidenciado en las dos vías de acceso autonómico que se desprenden del artículo 143 en relación con el 148, y del 151 en relación con el 149, lo cual atesora especial relevancia en el ámbito de la educación. A diferencia de los Estatutos de las Comunidades que accedieron a su autogobierno por la vía del artículo 151 y asimiladas, los demás inicialmente no atribuían ningún tipo de competencia a sus respectivas Comunidades Autónomas en materia de enseñanza no universitaria, pues en éstos únicamente se hacía referencia al ámbito de la enseñanza universitaria sobre la cual se establecía la posibilidad de que la correspondiente Comunidad Autónoma asumiera las competencias y funciones que pudieran corresponderle en el marco de la legislación general. En cambio, nada se contemplaba respecto a la educación en otros niveles hasta que llegaron las reformas estatutarias producidas, entre otras, en el Estatuto de Autonomía para Cantabria virtud de la anterior Reforma a través de Ley Orgánica 2/1994<sup>54</sup>, en la cual se encomendó a esta Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza «en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades», si bien todos los Reales Decretos de transferencias procuran resaltar el preceptivo respeto y garantía por la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.

Es ésta una de las cuestiones examinadas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 188/2001, de 20 de septiembre<sup>55</sup>, a propósito del conflicto de competencias suscitado por la Generalidad de Cataluña contra diversas órdenes del

---

<sup>53</sup> MEDINA RUBIO, R. “La Distribución de Competencias en Materia de Educación, Entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Aula Abierta*, núm. 31, 1981, pp. 71-85.

<sup>54</sup> Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, sobre Reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE núm. 72, de 25 de marzo).

<sup>55</sup> STC núm. 188/2001 de 20 septiembre [RTC 2001\188], ya mencionada (*Vid.* pp. 13).

Ministerio de Educación de convocatorias de ayudas al estudio y becas, examinándose en dicha sentencia los requisitos para acceder a las mismas y en qué medida constituyen o no aspectos centrales de toda regulación subvencional, configurándose, en algunos puntos, como normativa básica, lo cual no debería de impedir la gestión descentralizada de las ayudas y la atención a las peculiaridades territoriales, delimitando los aspectos que constituyen normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución y lo que son normas reguladoras del procedimiento de gestión de las ayudas, lo cual, esto último:

«Se inscribe en el ámbito de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza, pues, como con carácter general se establece en la doctrina, las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas de procedimiento administrativo común<sup>56</sup>».

Respecto a las transferencias en materia educativa, ha de tenerse en cuenta que los Reales Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las respectivas Comunidades Autónomas en materia de enseñanza no universitaria, se extienden múltiples extremos<sup>57</sup> como puede ser ejercidas hasta entonces por la Dirección Provincial de Educación o actos administrativos en materia de personal, quedando así claramente delimitada la libertad de cada Comunidad Autónoma a través de su respectivo Real Decreto. Por otro lado, los mencionados Reales Decretos, además de enumerar las funciones que se reserva a la Administración del Estado, instan a la colaboración y cooperación entre ésta y la autonómica y, en la misma línea, determinados Estatutos de Autonomía, apuntan en este sentido. *E. g.* el Estatuto de

---

<sup>56</sup> *Vid. Supra*, STC núm. 188/2001.

<sup>57</sup> Los extremos fundamentales son, a modo enunciativo: las ejercidas hasta entonces por la Dirección Provincial de Educación; la inspección; la dependencia, titularidad y demás derechos que el Estado ostente sobre todos los edificios e instalaciones de todos los centros públicos relativos a la educación infantil, especial, primaria, secundaria, profesional, bachillerato, educación a distancia y de personas adultas, escuelas-hogar, conservatorios, escuelas de arte y de idiomas, centros de profesores de equipos de orientación educativa o centros rurales de innovación educativa; la creación, modificación, clausura, régimen jurídico, económico y administrativos de unidades, secciones y centros mencionados; las competencias, funciones y atribuciones respecto otros centros de titularidad pública y las que en relación con los centros privados confieran al Ministerio de Educación la legislación aplicable; actos administrativos en materia de personal, aprobación del currículo de los distintos niveles, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo; realización de programas de experimentación e investigación educativa; la regulación y edición de los documentos del proceso de evaluación de los alumnos; los programas de inversiones en construcciones e instalaciones y los proyectos de nuevas construcciones y reformas de las existentes así como la equipación y equipamiento de los centros; convocatoria y tramitación de los conciertos educativos; las funciones sobre transporte escolar, comedores y escuelas hogar; inscripción en su propio Registro, gestión de becas y ayudas al estudio; expedición de títulos académicos y organización y gestión del Registro de titulados de la Comunidad.

Andalucía<sup>58</sup> establece como objetivo «la convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea»; el Estatuto de Extremadura<sup>59</sup>, por su parte, explicita que «las instituciones de la Comunidad ejercerán sus funciones y competencias con sometimiento a la ley y de conformidad con los principios de lealtad institucional, solidaridad, colaboración, coordinación, cooperación y mutua ayuda, entre sí y con todos los poderes públicos»; o el de Cantabria<sup>60</sup>: «para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos más cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional<sup>61</sup>».

#### **4.3 Asunción de Competencias en Determinadas Materias. Especial mención al Ámbito Universitario**

Si bien hemos podido analizar el desarrollo del reparto competencial en materia educativa en sus rasgos más generales, importa recordar que el derecho a la educación abarca numerosos derechos, deberes y libertades; como tal, pueden destacarse de manera separada en el desarrollo normativo de la competencia educativa, hasta la fecha, distintos aspectos que mencionaremos a continuación.

Entre otro, son destacables los Decretos por los que se establecen respectivamente el currículo de la enseñanza secundaria y el del bachillerato; los que se crean y regulan la estructuración, organización y funcionamiento de los Centros de Innovación

---

<sup>58</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo).

<sup>59</sup> Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE núm. 25, de 29 de enero).

<sup>60</sup> El Estatuto de Cantabria encuentra sus últimas Reformas en la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE núm. 313, de 31 de diciembre); y, en materia de tributación, la Ley 1/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (BOE núm. 157, de 2 de julio).

<sup>61</sup> En concreto, la primera LO 11/1998, de 30 de diciembre (*vid. supra*).

Educativa y Formación del Profesorado y el que establece el marco de actuación para la educación de personas adultas en la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, hay que señalar que en todas las Comunidades los respectivos Parlamentos han aprobado leyes de creación de Consejos Escolares autonómicos como cauces de participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, sometiendo la gestión de los centros al necesario control social, atribuyéndoles facultades para asesorar, informar y participar en la programación educativa, posibilitándose generalmente la constitución de Consejos Escolares de Zona y Municipales, además de crear el Consejo Escolar autonómico como máximo órgano consultivo en estas materias dentro del ámbito territorial respectivo.

En el ámbito de la formación profesional, además de la LO 5/2002<sup>62</sup> de Cualificación y de la Formación Profesional, en la que se contempla la existencia de un Consejo General como órgano de encuentro entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales y económicos, son destacables los trasposos de funciones y servicios a todas las Comunidades en materia de gestión de la Formación Profesional Ocupacional, debiendo subrayarse en muchos casos la creación de Comisiones autonómicas de Formación Profesional de los que forman parte junto a representantes del Gobierno autonómico, otros de las organizaciones sindicales más representativas y de las de carácter empresarial.

Por otro lado, mientras que la Constitución no contiene una regla competencial singular referida a las Universidades, multitud de los Estatutos de Autonomía recogían originariamente un precepto dedicado a esta cuestión al señalar, *e.g.* el Estatuto de Cantabria, que «en relación con las enseñanzas universitarias, la Comunidad Autónoma asumirá las competencias y funciones que puedan corresponderle en el marco de la legislación general o, en su caso, de las delegaciones que pudieran producirse, fomentando en ambos casos y en su ámbito la investigación de cuantas actividades universitarias favorecen el bienestar social y el acceso a la cultura de los habitantes de la Comunidad»<sup>63</sup>. A modo ejemplificativo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>64</sup>, en su

---

<sup>62</sup> Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (BOE núm. 147, de 20 de junio).

<sup>63</sup> Ya en su primera versión a través de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982).

<sup>64</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, *op. cit.*, pp. 23.

artículo 53, establece una enumeración de competencias en materia universitaria que posee la Comunidad Autónoma, entre otras, «la programación y la coordinación del sistema universitario andaluz en el marco de la coordinación general»; «la creación de universidades públicas y la autorización de las privadas»; o «la aprobación de los estatutos de las universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas». El Estatuto de las Islas Baleares<sup>65</sup>, por su parte, establece en este sentido que «en materia de enseñanza universitaria, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de la autonomía universitaria, en la programación y la coordinación del sistema universitario, en la financiación propia de las universidades y en la regulación y la gestión del sistema propio de becas y ayudas».

Respecto al alcance de la atribución que se realiza a los Comunidades Autónomas en cuanto a las enseñanzas universitarias en general, parte mayoritaria de la doctrina entendía que las Comunidades que accedieron a su autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución sólo podían asumir competencias de conformidad con alguno de los procedimientos del artículo 150, pudiendo afirmarse que no tenían sobre esta base competencia directa en esta materia, señalando PEMÁN GAVÍN que «se trata de un precepto cuya operatividad quedaría diferida a un momento posterior, transcurridos cinco años, o a que se dictara una ley orgánica de transferencia o delegación<sup>66</sup>». En este sentido, de los términos empleados por muchos estatutos (*vid. supra*), se deduce que podrían resultar de los procedimientos de asunción de competencias respecto a la «enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades» si se considera que la formación universitaria está englobada en el título competencial genérico referido a la enseñanza.

El ámbito universitario sufrió una evolución legislativa paralela y diferenciada. Así, la LO de Reforma Universitaria 11/1983<sup>67</sup>, cuya Exposición de motivos configuraba a la Universidad como «un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas», no poseía carácter de Ley Orgánica de transferencia o delegación, de ahí que para el caso de las

---

<sup>65</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo).

<sup>66</sup> PEMÁN GAVÍN, J. M., “El Sistema Español de Autonomías Territoriales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009, pp. 11-74.

<sup>67</sup> Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (BOE núm. 209, de 1 de septiembre).

Comunidades del artículo 143, hubiera de esperarse a estas leyes, debiendo tenerse en cuenta la interpretación que de su alcance hacía la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987<sup>68</sup>, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno vasco contra determinados preceptos de la Ley de Reforma Universitaria.

Sin embargo, la mencionada Ley de 1983 fue derogada y sustituida por la LO 6/2001<sup>69</sup>, de Universidades, que constituye el marco general aplicable en esta materia y que, por lo pronto, procede a reforzar no sólo el autogobierno de las Universidades, sino también a incrementar las facultades autonómicas de coordinación y gestión. Así, a las competencias originarias se añaden desde la LO del 2001 otras facultades como la regulación del régimen jurídico y retributivo del profesorado contratado, la capacidad para establecer retribuciones adicionales para el profesorado, la aprobación de programas de financiación plurianual conducentes a contratos programa y la evaluación de la calidad de las Universidades en el ámbito de su responsabilidad.

Por otra parte, ha de destacarse el RD 557/1991<sup>70</sup> que regula los Centros Universitarios que impartan enseñanzas orientadas a la obtención de títulos oficiales. Sobre este Real Decreto hay que tener presente la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 131/1996<sup>71</sup>(recordando otras como la ya mencionada STC 26/1987), en la que se viene a reconocer al Estado una serie de competencias en este ámbito:

«A partir de estas previsiones normativas, el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8)».

En todo caso, y en virtud de la misma sentencia, el desarrollo estatal de esta competencia ha de ser compatible con un desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas:

---

<sup>68</sup> STC núm. 26/1987 de 27 febrero [RTC 1987\26], previamente mencionada (*Vid.* pp. 20).

<sup>69</sup> Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (BOE núm. 307, de 24 de diciembre), cuya última revisión está vigente desde el 30 de diciembre de 2013.

<sup>70</sup> Real Decreto 557/1991, de 12 de Abril, sobre Creación y Reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios (BOE núm. 101, de 20 de abril).

<sup>71</sup> STC núm. 131/1996 de 11 julio, [RTC 1996\131], mencionada en pp. 20.

«Aunque, ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (art. 27.10 de la Constitución)».

A día de hoy, el traspaso de funciones y servicios en materia de Universidades comprende la creación, supresión, adscripción e integración de Facultades, Escuelas Universitarias y demás centros universitarios cuya creación no corresponda a la Universidad. En todo caso, es destacable, como cauce de participación, además del Consejo de Universidades, la existencia de un Consejo Social de la Universidad en la Comunidad respectiva, para garantizar el mencionado alineamiento que la Universidad debe mantener entre el servicio a los intereses generales de la nación y particulares de su Comunidad. El Consejo Social es además cauce para la satisfacción de necesidades educativas, científicas, culturales y profesionales de la sociedad, a través de las funciones que le son asignadas<sup>72</sup>.

En cualquier caso, como consecuencia de la autonomía de la que gozan las Universidades al amparo del artículo 27.10 de la Constitución y la LO 6/2001, las Universidades se rigen también por sus propios Estatutos. Ello se configura más como un derecho fundamental que como garantía institucional (*vid.* STC 26/1987).

## **5. EVOLUCIÓN ESTATUTARIA RECIENTE: LOS NUEVOS ESTATUTOS**

Si ya hemos puesto en duda la viabilidad constitucional del desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas de ciertas competencias en el ámbito educativo, mucho más controvertida doctrinalmente es la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de estas competencias a través de sus propios Estatutos, pues, como ya afirmaba MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «hay que sostener que ninguno de ellos [derechos fundamentales] puede ser objeto de tratamiento por los Estatutos de Autonomía, pues ello comportaría una limitación inconstitucional a la plena disponibilidad que ha de retener el Estado para asegurar la regulación que este precepto constitucional le asigna. Las Comunidades Autónomas podrán recibir competencias para establecer regulaciones

---

<sup>72</sup> Entre otras: promover la colaboración de la sociedad en la actividad universitaria, aprobar el presupuesto y elaborar la programación plurianual de la Universidad y, en general, supervisar las actividades de carácter económico y el rendimiento de sus servicios, contribuyendo, así directamente, al ejercicio de la autonomía económica y financiera.

sobre tales derechos, libertades y deberes, en cuanto no lo impidan otras reservas competenciales constitucionales a favor del Estado, siempre que se subordinen a las que pueda establecer el Estado en virtud del este artículo 149.1.1ª . Pero lo que no se puede es congelar alguna regulación en la materia incluyéndola en los Estatutos<sup>73</sup>».

### **5.1 Consideraciones sobre las Reformas de la VII Legislatura**

La VIII legislatura que dio comienzo en el año 2004 y se extendió hasta el 2008 fue caldo de cultivo de numerosas reformas estatutarias, que se diferencian radicalmente de las habidas hasta dicho momento, pues presentan importantes problemas tanto políticos como, lo que aquí más concierne, jurídicos, lo cual ha suscitado fuertes tensiones que dejan entrever la necesidad de un cierre del sistema y de que se finalice, de una vez por todas, la inacabada labor del constituyente.

En efecto, no puede obviarse que estas reformas se plantean de manera paralela al planteamiento de una reforma constitucional, prefijando en cierto modo la misma. Las Comunidades Autónomas y sus estatutos afectan también al Estado en su conjunto, pues ya hemos mencionado que la institución a nivel autonómico forma parte de los poderes públicos a los que se refiere la Constitución. Los Estatutos de Autonomía desempeñan una función constitucional característica, sujeta al principio de primacía de la Constitución, lo cual implica que no podrán ocupar espacios constitucionales y que su interpretación debe ser de conformidad con la misma. SANZ PÉREZ ha llegado a manifestar que «hablar de reforma estatutaria es hablar de reforma constitucional<sup>74</sup>» y, al hilo de las presentes reformas, «el desarrollo institucional de las últimas reformas tramitadas es tan realmente extraordinario que ha llegado a una auténtica duplicación de la organización estatal. En este sentido, parece que los Estatutos han excedido ya la «denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias» que preveía el artículo 147.2.c de la Constitución».

GARCÍA DE ENTERRÍA advierte que «la rigidez de los Estatutos una vez aprobados según la Constitución misma [...] y la correlativa elevación de los mismos al «bloque de constitucionalidad» ha hecho a los Estatutos de Autonomía absolutamente

---

<sup>73</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”, *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, volumen especial de la *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2003, pp. 109.

<sup>74</sup> SANZ PÉREZ, A. L., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Aranzadi, Madrid, 2006, pp. 44 a 48.

inmunes al poder legislativo del Estado incluso al poder de dictar o cambiar Leyes Orgánicas; una Ley estatal, orgánica incluso, que pretendiese alterar su contenido estatutario lejos de poder conseguirlo, sería ella misma nula de pleno derecho<sup>75</sup>».

Sea como fuere, durante este período se han modificado seis Estatutos de Autonomía de manera notable, cuyas reformas esperamos poder resumir en lo sucesivo: el Estatuto Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>76</sup>, el Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>77</sup>, el Estatuto de las Islas Baleares<sup>78</sup>, el de Andalucía<sup>79</sup>, el de Aragón<sup>80</sup>, el de Castilla y León<sup>81</sup> y el de Extremadura<sup>82</sup>.

«Lo cierto es que –exponen ÁLVAREZ VÉLEZ y ALCÓN YUSTAS– en todos los supuestos de reformas estatutarias..., el impulso obedece a un objetivo hasta el momento común que es el de incrementar las competencias de las Comunidades Autónomas, restringiendo la del Estado, especialmente en el caso de las competencias compartidas<sup>83</sup>».

Las reformas presentan un alto grado de diversidad, que podría reducirse a tres modelos: el catalán, que parece respaldar casi literalmente el Estatuto de Andalucía, o el modelo de valenciano, que parece inspirar a las Comunidades Autónomas con gobierno del Partido Popular, y un modelo mixto, con singularidades propias, como puede ser el de Canarias. Todas estas reformas estatutarias comparten una serie de pilares fundamentales en torno a los cuales se ordenan su nueva regulación, como son las relaciones con la Unión Europea, la descentralización del poder judicial, el blindaje de las competencias autonómicas o la existencia o no de una tabla de derechos. Sin

---

<sup>75</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de los Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 32.

<sup>76</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia (BOE núm. 86, de 11 de abril).

<sup>77</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio).

<sup>78</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, op. cit. (vid. pp. 23).

<sup>79</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo).

<sup>80</sup> Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, de 23 de abril).

<sup>81</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, de 1 de diciembre).

<sup>82</sup> Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, op. cit. (vid. pp. 23).

<sup>83</sup> En este sentido también LÓPEZ GUERRA, L., “La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de educación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 7, 1983, pp. 316 y ss.

embargo, no cabe duda de que el denominador común más eminente de las reformas fue su novedad debido a la ausencia de precedentes en cuanto a su amplitud competencial.

Si acotamos estas reformas al ámbito al que aquí nos concierne, esto es, el educativo, corresponde ahora realizar un breve análisis a cada una de estas reformas para advertir sus novedades fundamentales. En líneas generales, los Estatutos dedican un Título para regular de manera expresa los derechos que son competencia de las Comunidades Autónomas, con especial atención, en nuestro caso, a la materia educativa. Sin embargo, la Constitución no contiene, en principio, previsión alguna que autorice de manera expresa a las Comunidades Autónomas a establecer unas tablas propias de derechos y deberes. Es más, los Estatutos vigentes hasta este momento hacían más bien una remisión a las directrices de la Constitución en este ámbito, lo cual venía a garantizar la igualdad en cuanto al reconocimiento y garantías en el ejercicio de los derechos.

Consecuentemente, el esquema del análisis constitucional atendiendo a la distribución de competencia en sede de derechos y deberes, se puede concretar en tres niveles:

- El primer nivel, donde prima la igualdad impuesta por la Constitución y cuya regulación en cuanto a su contenido básico ha de instrumentarse necesariamente a través de la Ley Orgánica. De este modo, las Comunidades Autónomas no tienen competencia alguna en este ámbito y por lo tanto no pueden incidir sobre estos derechos, que vienen a ser los recogidos en la Sección Primera del Capítulo II del Título Primero de la Constitución.
- En un segundo nivel, el cual la Constitución pretende que esté presidido por la homogeneidad, si bien nada impide que las Comunidades Autónomas modulen contenido y alcance de estos derechos básicos.
- Y un tercer nivel, donde la Constitución no impide que se concreten y asuman competencialmente a través de Estatutos, respetando los contenidos concretos de los principios rectores de la política social y económica, que pueden ser formulados en forma de derechos subjetivos, de prestación o de protección.

De este modo, CANO BUESO resume en tres los límites establecidos por la Constitución: «el artículo 81.1, que impone una Ley Orgánica para la protección del contenido esencial de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, y los

artículos 139.1 y 149.1, que aluden a las condiciones de igualdad del ejercicio de los derechos que, en todo caso, hay que respetar<sup>84</sup>».

## **5.2 Las Reformas Estatutarias en Materia Educativa**

Así las cosas, respecto a las Reformas en sí, diremos en primer lugar que el Estatuto de la Comunidad Valencia no realiza alusión alguna acerca de los derechos educativos dentro de su Título II, sobre «Derechos de los Valencianos y Valencianas», si bien sí que incluye la referencia a los derechos educativos dentro del Título IV, donde se establece en techo máximo donde la Comunidad tiene competencia exclusiva, así como las competencias compartidas entre la Generalitat y el Estado. En concreto, el artículo 53 viene a explicitar la competencia exclusiva de la Generalitat sobre «la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el artículo 27 de la Constitución Española y las Leyes Orgánicas».

Como es bien sabido, la Reforma del Estatuto de Cataluña constituye un caso particular, que es ampliamente conocido debido las grandes polémicas a las que dio lugar, entre otras, por la inclusión de la palabra “*nación*” en su preámbulo, lo cual «carece de efectos jurídicos al ser [el preámbulo] una parte expositiva y no dispositiva de las normas<sup>85</sup>». En cualquier caso, preferimos aquí aparcar los grandes debates que el texto ha suscitado y dejarlos para el campo de la Sociología, la Cultura y la Política, y así centrarnos en el Derecho y, más concretamente, en la regulación que el Estatuto presenta acerca de los derechos educativos. Lo cierto es que al primer Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979<sup>86</sup> se le acusaba desde ciertos sectores doctrinales de tener un «insuficiente reconocimiento y garantía de singularidad catalana», para lo cual el vehículo lingüístico tiene un papel fundamental<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> CANO BUESO, J. B., “Consideraciones sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, A.A. V.V., ED. Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2007, pp.318.

<sup>85</sup> GARRIDO RUBIA, A., “Las reformas estatutarias”, en *Política y Gobierno en el Estado Autonomico*, A.A. V.V., Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 439.

<sup>86</sup> Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 306, de 22 de diciembre), vigente hasta el 9 de agosto de 2006.

<sup>87</sup> BAYONA i ROCAMORA. A., *Informe sobre la Reforma de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2003, pp. 37.

Así pues, el actual Estatuto de Cataluña hace lo propio en su Título I sobre «Derechos, deberes y principios rectores», siguiendo casi la estructura de la Constitución, tratando de diferenciar entre derechos y principios rectores, en lo que constituye «una distinción más conceptual que real, pues no hay diferencia de unos y otros a efectos de protección, simplemente porque el Estatuto de Autonomía no puede disponer de semejantes efectos<sup>88</sup>». Dentro de su Capítulo I de «Derechos y deberes del ámbito civil y social», el artículo 21 del Estatuto regula los derechos y deberes en el ámbito de la educación. Este precepto *reconoce* algunos derechos que ya están registrados explícitamente en el artículo 27 de la Constitución, e incluso en el artículo 14, como puede ser el derecho a la no discriminación en materia educativa o el derecho de los miembros de una comunidad educativa a participar en los asuntos concernientes al entorno escolar. Además, reconoce algún otro derecho de muy difícil compatibilidad con lo dispuesto en el artículo 27 CE, como es el derecho de los padres para que sus hijos reciban formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en «escuelas de titularidad pública, en las que la enseñanza en laica», en lo que se considera una incompatibilidad manifiesta, pues no parece viable que se pueda ofrecer una enseñanza «laica» en escuelas de titularidad pública catalana y que a la vez respeten la «formación moral y religiosa de acuerdo con las convicciones » de los padres, como señala el artículo 27 de la Constitución y así recuerda el propio artículo 21.2 del Estatuto.

Y es que, además, en su artículo 37 se reserva la «regulación esencial y el desarrollo directo» de los derechos reconocidos, entre los que entra el de educación, lo cual constituye otro problema de constitucionalidad, pues, como es sabido, el desarrollo deberá realizarse por Ley Orgánica (artículo 81 de la Constitución).

El Estatuto de las Illes Balears, por su parte, presenta una estructura muy similar al Estatuto valenciano, pues en su Título II, «De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears» recoge una enumeración de los derechos y, en el siguiente Título, también establece las competencias que son exclusivas de las Illes Balears. Sin embargo, la diferencia con el Estatuto valenciano radica en que el Estatuto de las Illes Balears no soslaya la referencia a los derechos educativos en el Título II, sino que hace una doble referencia; de un lado, en su artículo 26 apartado 1, dentro del

---

<sup>88</sup> SANZ PÉREZ, A. L., *La Reforma...*, op. cit., pp. 80.

citado Título II, establece que «todas las personas tienen derecho a una educación de calidad y acceder a ella en condiciones de igualdad»; de otro, en el Título III, en cuyo artículo 36 se presentan cuatro apartados en los que se reconoce:

- «1. En materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva en la creación, la organización y el régimen de los centros públicos; régimen de becas y ayudas con fondos propios, la formación y el perfeccionamiento del personal docente; servicios educativos y actividades extraescolares complementarias en relación con los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos, en colaboración con los órganos de participación de los padres y las madres de sus alumnos.
2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.
3. En materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y la homologación de los títulos académicos y profesionales estatales.
4. En materia de enseñanza universitaria, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de la autonomía universitaria, en la programación y la coordinación del sistema universitario, en la financiación propia de las universidades y en la regulación y la gestión del sistema propio de becas y ayudas».

En cuanto al Estatuto de Andalucía, se aparta del caso vasco, a través del Plan Ibarretxe, y del catalán, cuyas aspiraciones han llevado a la reforma hasta unos límites que pudieran albergar, en su día, ciertos problemas de constitucionalidad, para defender que «no parece ser el caso de Andalucía, donde legítimamente se aspira a ser la referencia estatal de una reforma intensa pero que tenga cabida en el marco de la vigente Constitución<sup>89</sup>», pues ha fundamentado sus aspiraciones en los principios del artículo 2 de la Constitución: «unidad, autonomía y solidaridad». A pesar de ello, ofrece una estructura similar al Estatuto catalán en cuanto a que, dentro de su Título I, de «Derechos sociales, deberes y políticas públicas», presenta en su Capítulo II, «Derechos y Deberes», en donde el artículo 21 garantiza «mediante un sistema educativo público, el derecho constitucional de todos a una educación permanente y de carácter compensatorio», en lo que constituye, en cuanto a apartados, una regulación muy similares a lo ya recogido en el artículo 27 de la Constitución<sup>90</sup>, si bien no tiene precedente constitucional la referencia del apartado 5 del artículo 21 a la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria en centros públicos. Por otro lado, el

---

<sup>89</sup> CANO BUESO, J. B., “Consideraciones...”, op. cit., pp.309.

<sup>90</sup> En este sentido, *vid.* “Reflexiones sobre tres aspectos de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: principios, derechos y deberes y Administración de la Justicia”, *Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Vol. II), Ciclo de Conferencias. Parlamento de Andalucía, Centro de Publicaciones no Oficiales, Sevilla, 2005, pp. 157-182.

artículo 52 del mismo texto también menciona aspectos en materia educativa, donde apunta la competencia exclusiva de Andalucía, así como las compartidas en dichas materia recogidas en 4 apartados.

El Estatuto de Autonomía de Aragón hace lo propio en su Título I, «derechos y principios rectores», Capítulo II, «Principios rectores de las políticas públicas», artículo 21 sobre «Educación», cuando recoge que «los poderes públicos aragoneses desarrollarán un modelo educativo de calidad y de interés público que garantice el libre desenvolvimiento de la personalidad de los alumnos, en el marco del respeto a los principios constitucionales y estatutarios y a las singularidades de Aragón». En su artículo 24 también garantiza «la igualdad entre el hombre y la mujer en todos los ámbitos, con atención especial a la educación, el acceso al empleo y las condiciones de trabajo». Siguiendo el modelo que presentaban los anteriores estatutos, el de Aragón recoge de igual manera las competencias que considera exclusivas de su Comunidad Autónoma, así como las compartidas. En este caso es el artículo 73 el que establece la competencia exclusiva en materia de enseñanza:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria».

En su Título I El Estatuto de Castilla y León se denomina «Derechos y Principios rectores» y, en su Capítulo II, “Derechos de los castellanos y leoneses”, incluye el derecho a la educación en su artículo 13.1, señalando que «todas las personas tienen derecho a una educación pública de calidad en un entorno escolar que favorezca su formación integral y a la igualdad de oportunidades en el acceso a la misma». Asimismo, el Estatuto recuerda el compromiso de los poderes públicos de la Comunidad para garantizar una enseñanza gratuita en sus niveles obligatorios, para lo que instaura un sistema de becas y ayudas al estudio en función de recursos y aptitudes de los alumnos.

Por fin, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, dentro de su Título Preliminar y, concretamente, en el Capítulo II, “Derechos, deberes y principios rectores”, establece en

su artículo 7, apartado 11, que los poderes públicos de Extremadura «asumen como una inspiración esencial la más estricta garantía de los derechos a la salud, a la educación y a la protección pública en caso de dependencia». Por último, en su artículo 10.4 apunta la competencia de la Comunidad para el desarrollo normativo de la «educación y enseñanza, en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades», siguiendo los pasos de la práctica totalidad de los Estatutos mencionados.

Si dejamos a un lado las críticas de carácter político que han suscitado dichas reformas, centrándonos así en los aspectos jurídicos y, principalmente, acerca de la sin duda cuestionable constitucionalidad de la maniobra de incorporación de listados derechos en los Estatutos; debemos mencionar el pronunciamiento que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 247/2007<sup>91</sup>:

«Nada determina que el régimen jurídico de los derechos constitucionales quede sustraído a las reglas del reparto competencial, pues ya sabemos que ni el art. 53 ni el 81, ambos CE, son preceptos que distribuyan competencias, por lo que, salvadas las garantías de unidad aludidas (art. 81.1 CE), es posible, [...], que la normativa autonómica, dictada dentro de los ámbitos competenciales que le sean propios, incida en la regulación del régimen jurídico de esos derechos, respetando siempre, naturalmente, las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales (art. 149.1 CE). Así ocurre, por ejemplo, en relación con la educación (arts. 27 y 149.1.30 CE).»

Por su parte, VIVIR I PI-SUNYER señala tres limitaciones básicas<sup>92</sup> acerca de la incorporación de derechos en los Estatutos de Autonomía: el debido respeto a la reserva de Ley Orgánica del artículo 81 de la Constitución, el respeto en el ejercicio y desarrollo de esos derechos a las condiciones básicas que el Estado haya establecido conforme al artículo 149.1.1<sup>a</sup> y, por último, el Estatuto ha de mostrar coherencia con «la función constitucionalmente atribuida al Estatuto en tanto que norma institucional básica de la comunidad autónoma, es decir, en tanto que norma dirigida primordialmente a los poderes públicos».

No deja de ser cierto que «el contenido de la parte dogmática en los Estatutos no puede suponer una alteración ni modificación de los derechos fundamentales y las libertades públicas que se recogen en la Constitución, puesto que competencialmente es el Estado el único que puede regular los derechos fundamentales<sup>93</sup>». Ahora bien, tal y como expone CANO BUENO, «el hecho de que los españoles sean titulares de

<sup>91</sup> Sentencia núm. 247/2007 de 12 diciembre [RTC 2007\247].

<sup>92</sup> VIVIR PI-SUNYER, C., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 31 y ss.

<sup>93</sup> ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> I. y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> F., “Derecho a la Educación...”, op. cit., pp. 2507.

derechos y deberes reconocidos por la Constitución no impide, en principio, que desde el respeto a los derechos fundamentales, las Comunidades Autónomas puedan modular cuestiones atinentes a las condiciones de ejercicio de esos derechos, o reconocer otros derivados de los propiamente llamados fundamentales e, incluso, regular “derechos” de nueva planta que vengan a enriquecer y complementar los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados<sup>94</sup>», que es lo que se ha venido haciendo a través de las reformas.

## **6. CONCLUSIONES**

La educación tiene y tendrá una grandísima trascendencia, pues ya hemos manifestado que, desde un punto de vista filosófico, es lo que hace ser a una persona lo que es, es lo que nos define; desde un punto de vista económico, es palanca de desarrollo de la economía a través del trabajo; desde un punto de vista social, es elemento de integración social y de inserción laboral; y, desde un punto de vista ideológico, es, por desgracia, un instrumento de fuerte adoctrinamiento político e ideológico, como se ha demostrado a lo largo de la historia en diferentes ordenamientos y en concreto la regulación disonante en materia educativa a lo largo del constitucionalismo español. Es este último elemento el que debemos rechazar. La educación debe ser ideológicamente neutra, y es aquí donde coincido con la Constitución en cuanto a pacto totalmente consensuado. Me refiero, pues, a que la relevancia máxima que tiene la educación exigió el máximo nivel de compromiso hacia el consenso por parte de los constituyentes, como no podía de ser otra forma si se querían superar dichas dificultades.

Así, el artículo 27 refleja un equilibrio de fuerzas que aparece en permanente tensión, pero que en su desarrollo legislativo se podría dejar llevar por orientaciones ideológicas divergentes, lo cual, en un asunto tan conflictivo en nuestro país como el de la educación es siempre un mérito con tal que el futuro desarrollo –sea cual sea su orientación– respete los principios básicos constitucionales, lo que a la vista del Tribunal Constitucional no ha sido el caso<sup>95</sup>. Además, aun respetando dichos principios básicos, lo cierto es que, LOECE, LODE, LOGSE, LOPEG, LOCE, LOE y LOMCE

---

<sup>94</sup> Vid. CANO BUESO, J. B., “Consideraciones...”, op. cit., pp.318

<sup>95</sup> Vid. STC núm. 5/1981 de 13 febrero [RTC 1981\5].

son la más clara evidencia de la actual falta de consenso a la hora de desarrollar el *a priori* consensuado contenido del derecho a la educación. En definitiva, la preminencia de algunos sectores sociales en el dominio del aparato educativo ha implicado una sumisión –hasta ahora– de la legislación ordinaria a orientaciones ideológicas determinadas<sup>96</sup>.

Pero es que lo más grave de esta crítica que exponemos es que se ha realizado sin tener en cuenta un problema todavía más acentuado, y es el desarrollo por parte de los Estatutos de las competencias en materia educativa, pues si las siete Leyes Orgánicas estatales dejan entrever la falta de consenso, la regulación estatutaria hará lo propio para el desarrollo del derecho a la educación en las Comunidades Autónomas ya que, si bien es no todas las reformas hasta la fecha han tenido su origen en una coyuntural situación en el Congreso de los Diputados, muchas de ellas se han instalado debido a una falta de mayoría absoluta en la Cámara Baja. El espíritu constitucional que promueve el compromiso hacia el consenso puede darse, a día de hoy, por fenecido.

Desde este punto de vista, resulta muy revelador que se hayan producido tal número de reformas de Estatutos de Autonomía en sólo veinte años de vida autonómica. SANZ PÉREZ lo trata de explicar: «El carácter aparentemente abierto del Título VIII puede hacer suponer que existe en nuestro sistema un “todo vale”: pues el reformador estatuyente se ha mostrado y se muestra insaciable<sup>97</sup>».

Nuestro sistema autonómico peca de cierta provisionalidad que es en todo caso indeseable. No obstante, los partidos políticos nacionales, sabedores de la ardua labor que implica un acuerdo constituyente, han optado en todo momento por una huida hacia delante, en vez de buscar la solución definitiva de la cuestión autonómica. Desde luego, no debemos negar todo lo positivo que ha tenido y tiene nuestro sistema autonómico y por supuesto debe huirse de un pesimismo injustificado hacia el actual sistema, pero también tendríamos que rehuir los aspectos significativos más disfuncionales.

La falta de acuerdo es patente, pero la necesidad del mismo también. En este punto, sería ideal –tal vez utópica– una reforma constitucional clarificadora del sistema de distribución de competencias, por lo menos en el ámbito educativo, que es el que aquí

---

<sup>96</sup> En este sentido también EMBID IRUJO, A., *Las Libertades...* op. cit., pp. 181 y ss.

<sup>97</sup> Así también SANZ PÉREZ, A. L., *La Reforma...*, op. cit., pp. 80.

nos concierne, para limitar de algún modo la dinámica reformadora y encontrar un marco constitucional más acorde con el tiempo que ahora se vive. Y se puede proclamar, sin riesgo a exageraciones, la conveniencia de que la reforma constitucional debería preceder a la reforma estatutaria<sup>98</sup>.

El consenso también ha de lograrse a través de la participación de las Comunidades Autónomas en la organización estatal de un modo más proactivo y coordinado, si acaso a través del Senado. Aspectos como principios metodológicos y criterios de evaluación, elementos como los objetivos, contenidos y organización básicos del currículo, o también la definición del proyecto educativo de los centros docentes, entre otros muchos, merecen una «armonización estatal» dada su gran relevancia dentro del ámbito educativo, con lo que se podría llegar a un sistema educativo mucho más homogéneo que garantice unas condiciones igualitarias de desarrollo social y económico en todas las Comunidades a través de la educación, en consonancia con los principios constitucionales.

---

<sup>98</sup> MARTÍN REBOLLO, L.: “Sobre Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1, 2006, pp. 53, lo justifica con las siguientes palabras: «los Estatutos, como la autonomía que representan, aunque formen parte del llamado bloque de constitucionalidad, no son previos a aquélla, sino que traen causa y se basan, justamente, en el texto constitucional [...] El cambio metodológico de empezar la reforma del sistema por una de las piezas y no por la que les da cobertura puede suponer, en hipótesis, algo así como pretender modificar la Constitución por el expediente de modificar los Estatutos».

## **BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN**

### **Fuentes Doctrinales**

ÁLVAREZ VÉLEZ, M. I. y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> F., “Breve estudio de la situación jurídica del derecho a la educación”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 60, 2003.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M<sup>a</sup> I. y ALCÓN YUSTAS, M<sup>a</sup> F., “Derecho a la Educación y Reparto Competencial en Materia Educativa”, en *Constitución y Democracia: Ayer y Hoy. Libro Homenaje a Antonio Torres del Moral* (Vol. II), A.A. V.V., Universitas, Madrid, 2012.

ARAQUE HONTANGAS, N., “La Educación en la Constitución de 1812: Antecedentes y Consecuencias”, *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, Vol. I, Núm. Especial, 2009.

BARNES VÁZQUEZ, J., “La Educación en la Constitución De 1978 (una reflexión conciliadora)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 12, 1984.

BAYONA i ROCAMORA. A., *Informe sobre la Reforma de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2003.

BELMONTE, J., en *La Constitución, texto y contexto*, Prensa Española, Madrid, 1979.

CANO BUESO, J. B., “Consideraciones sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, A.A. V.V., ED. Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2007.

DIAZ REVORIO, F. J., *Los Derechos Fundamentales del Ámbito Educativo en el Ordenamiento Estatal y Autonómico de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2003.

EMBED IRUJO, A. “El contenido del Derecho a la Educación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 31, 1981

EMBED IRUJO, A., *Las Libertades en la Enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1983.

FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR A., *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Ceura, Madrid, 1988.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de los Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988.

GARRIDO RUBIA, A., “Las reformas estatutarias”, en *Política y Gobierno en el Estado Autónomico*, A.A. V.V., Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

KANT, I., *Pedagogía (1803)*, AKAL, Madrid, 2003.

LÓPEZ GUERRA, L., “La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de educación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 7, 1983.

LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J., *Tratado de derecho autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2005

MARTÍN REBOLLO, L.: “Sobre Estatutos de Autonomía y sus pretendidas reformas: algunos recordatorios y otras reflexiones”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1, 2006.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”, *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, volumen especial de la *Revista Jurídica de Castilla y León*, 2003.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Los Derechos Fundamentales en la Educación*, Centro de Documentación del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007.

MAZÈRES, J. A., *Les rapports entre l'Etat et l'enseignement privé*, Annales de la Faculté de Toulouse, Tomo X, Toulouse, 1962.

MEDINA RUBIO, R. “La Distribución de Competencias en Materia de Educación, Entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Aula Abierta*, núm. 31, 1981.

Ministerio de Educación Cultura y Deporte, *El Sistema Educativo español*, MECD/CIDE, Madrid, 2004.

Ministerio de Educación y Ciencia, *Educación y Constitución*, vol. I, Madrid, 1978.

NICOLÁS MUÑIZ, J. "Los derechos fundamentales en materia educativa en la Constitución española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 7, 1983.

NOGUEIRA, R., *Principios constitucionales del sistema educativo español*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1988.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., "La Constitución española de 1978: balance de sus 25 años", *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de la Rioja*, núm. 2, 2004.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

PEMÁN GAVÍN, J. M., "El Sistema Español de Autonomías Territoriales", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009.

PÉREZ GALÁN, M., *La enseñanza en la Segunda República española*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

PUELLES BENÍTEZ, M. de, "Historia de la educación en España", *Revista de Educación*, Madrid, 1979.

QUADRA-SALCEDO, T. de la, "Tratados internacionales y apertura de los derechos fundamentales", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 61, 1980.

RODRÍGUEZ COARASA, C., *La libertad de enseñanza en España*, Tecnos, Madrid, 1998.

SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Ed. Nacional, Madrid, 1980.

SANZ PÉREZ, A. L., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Aranzadi, Madrid, 2006.

TORRES DEL MORAL *Constitucionalismo histórico español*, Universitas, Madrid, 1991.

VIVER PI-SUNYER, C., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

### **Fuentes Jurisprudenciales**

STC núm. 5/1981, de 13 febrero [RTC 1981\5].

STC núm. 11/1981 de 8 abril [RTC 1981\11].

STC núm. 6/1982 de 22 febrero [RTC 1982\6].

STC núm. 25/1983 de 7 abril [RTC 1983\25].

STC núm. 32/1983 de 28 abril [RTC 1983\32].

STC núm. 48/1985 de 28 marzo [RTC 1985\48].

STC núm. 86/1985 de 10 julio, [RTC 1985\86].

STC núm. 137/1986 de 6 noviembre [RTC 1986\137].

STC núm. 26/1987 de 27 febrero [RTC 1987\26].

STC núm. 48/1988 de 22 marzo [RTC 1988\48].

STC núm. 131/1996 de 11 julio [RTC 1996\131].

STC núm. 188/2001 de 20 septiembre [RTC 2001\188].

### **Fuentes Normativas**

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 306, de 22 de diciembre), vigente hasta el 9 de agosto de 2006.

Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (BOE núm. 154, de 19 de junio).

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982).

Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (BOE núm. 209, de 1 de septiembre).

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (BOE núm. 159, de 4 de julio).

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE núm. 238, de 4 de octubre).

Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, sobre Reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria (BOE núm. 72, de 25 de marzo).

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (BOE núm. 278, de 21 de noviembre).

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (BOE núm. 307, de 24 de diciembre).

Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (BOE núm. 147, de 20 de junio).

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE núm. 307, de 24 de diciembre).

Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia (BOE núm. 86, de 11 de abril).

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm. 106, de 4 de mayo).

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio).

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo).

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 97, de 23 de abril).

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, de 1 de diciembre).

Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE núm. 25, de 29 de enero).

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE núm. 295, de 10 de diciembre)

Real Decreto 557/1991, de 12 de Abril, sobre Creación y Reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios (BOE núm. 101, de 20 de abril).