



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LA DISTRIBUCIÓN DE  
COMPETENCIAS EN EL ESTADO  
ESPAÑOL**

La educación

Autora: Inés María Guzmán Rodríguez

5º E-3 B

Derecho Constitucional

Tutora: María Macías Jara

Madrid

Abril 2019



## **RESUMEN**

«A través del presente trabajo de investigación el lector podrá indagar en la configuración competencial española, cuyo origen queda legitimado por la cesión de soberanía que realiza el pueblo español al Constituyente, siendo protagonizada principalmente por la relación Estado-Comunidades Autónomas. A través de ella, y apoyándonos en los principios de unidad nacional, autonomía y solidaridad, se pretende dar a conocer tanto el contenido constitucional como el desarrollo legislativo que conlleva la materialización de dicha atribución de competencias.

Por otro lado, llamará especialmente la atención todo aquello referido al derecho a la educación, garantizado por el art. 27 CE y por tanto catalogado como derecho fundamental, caracterizándose principalmente por ser una competencia con facultades compartidas, tanto a nivel estatal autonómico. Esta particularidad, sumada a la relevancia de la educación como elemento clave por su incidencia en la ciudadanía, harán de esta materia la elegida para plasmar el mecanismo a través del cual quedan articuladas las relaciones competenciales en nuestro país: España. En este sentido, se realizará una revisión de la literatura existente, con el objetivo de construir el marco adecuado para ofrecer a nuestro lector la posibilidad de elaborar una opinión fundada y razonada sobre la materia objeto de estudio en dicha investigación».

## **PALABRAS CLAVE**

«Competencias», «Comunidad Autónoma», «Estado», «artículo 27», «Educación» «Evolución Legislativa» y «Constitución».

### **ABSTRACT**

*«Through this research work, the reader will be able to investigate the Spanish configuration of competence, whose origin is legitimised by the transfer of sovereignty by the Spanish people to the Constituent Assembly, mainly led by the State-Autonomous Communities relationship. Through it, and based on the principles of national unity, autonomy and solidarity, the aim is to make known both the constitutional content and the legislative development involved in the materialisation of this attribution of competences.*

*On the other hand, everything referring to the right to education, guaranteed by art. 27 CE and therefore catalogued as a fundamental right, will call special attention, characterized mainly by being a competence with shared faculties, both at autonomous state level. This particularity, added to the relevance of education as a key element due to its impact on citizenship, will make this subject the one chosen to shape the mechanism through which competence relations are articulated in our country: Spain. In this sense, a review of the existing literature will be carried out, in order to allow the construction of the appropriate framework to offer our reader the possibility of elaborating a well-founded and reasoned opinion on the subject matter of study in said research».*

### **KEY WORDS**

*«Competences», «Autonomous Community», «State», «Article 27», «Education», «Legislative Evolution» and «Constitution».*

## ÍNDICE

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>5</b>
<b>1.INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO .....</b>	<b>7</b>
2.1 El principio de unidad nacional.....	8
2.2 El principio de autonomía .....	9
2.3 El principio de solidaridad .....	10
<b>3. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO .....</b>	<b>12</b>
3.1 El Estado central .....	12
3.2 Las Comunidades Autónomas.....	14
3.3 El nivel local .....	15
3.3.1 El municipio .....	16
3.3.2 La provincia .....	17
<b>4. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....</b>	<b>19</b>
4.1 Las competencias exclusivas del Estado.....	19
4.2 Las competencias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas....	21
4.3 Las competencias compartidas, concurrentes e indistintas .....	23
4.4 El Estatuto de Autonomía .....	25
<b>5. LA EDUCACIÓN COMO COMPETENCIA .....</b>	<b>27</b>
5.1 Antecedentes .....	28
5.1.1 Configuración constitucional .....	28
5.1.2 Configuración autonómica .....	30
5.1.2.1 El Estatuto de Autonomía de Cataluña .....	32
5.1.2.2 El Estatuto de Autonomía de Andalucía .....	34
5.2 Evolución legislativa.....	35
5.3 Estado de la cuestión.....	40
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>44</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>47</b>

### LISTADO DE ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
CS	Ciudadanos.
FJ	Fundamento Jurídico.
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
LO	Ley Orgánica
LOCE	Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, reguladora de la Calidad de la Educación.
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.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.
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.
LOMLOE	Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
LOPEG	Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes.
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OJ	Ordenamiento Jurídico.
<i>Óp.cit</i>	<i>Ópere citato.</i>
PIB	Producto Interior Bruto.
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.
PP	Partido Popular.
Pp.	Páginas.
PSOE	Partido Socialista Obrero Español.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.
UE	Unión Europea.
<i>Vid.</i>	<i>Vide.</i>

## **1.INTRODUCCIÓN**

España, orquestada en un Estado social y democrático de Derecho, goza de un modelo territorial único que queda plasmado en el Título VIII de la Norma Fundamental, “De la Organización Territorial del Estado”, cuya consecuencia más inmediata es la división del territorio nacional en tres niveles: el local, el autonómico y el central. De esta forma, puede predicarse que el rasgo fundamental de esta organización es sin duda la descentralización, lo que sitúa a la autonomía de los distintos entes como una pieza clave para la configuración y ejercicio de las distintas competencias que nuestra Constitución confiere a cada una de las Administraciones existentes. No obstante, a pesar de su relevancia, el entramado de esta estructura se trata en no pocas ocasiones de un gran desconocido para el ciudadano español que, si bien conoce las pinceladas más primarias de la organización territorial (con esa configuración en Estado central, Comunidades Autónomas y municipios y provincias), no llega a indagar en un conocimiento más especializado sobre algo tan destacado como es la organización del país en que vive.

Se trata de una compleja situación donde, incluso, pueden existir competencias compartidas que sean ejercidas por más de un ente a la vez. Este será el caso de la educación, cuya importancia por su incidencia en la vida presente y futura de todo ciudadano harán de ella una consolidada arma electoral que haya sido empleada en todas las legislaturas de la democracia española. Por ello, el objetivo de la presente investigación será realizar un viaje por la estructura de la organización territorial española, como herramienta para desengranar el reparto de competencias en España, especialmente acentuado en el caso de la educación. Así, el fin último será facilitar al lector la argumentación de una opinión crítica y razonada sobre la configuración de la distribución competencial española en general y de la educación en particular.

Para ello, se empleará una metodología basada en una revisión de la literatura existente que abarcará no solo obras doctrinales sino también legislación y jurisprudencia. En este sentido, gran parte de dicha revisión tendrá un importante carácter descriptivo, con el objetivo de poder aunar las conclusiones de grandes autores sobre la configuración competencial española. No obstante, también incorporará un análisis crítico que complemente lo descrito hasta ahora por esos autores. En definitiva, se pretende disponer de un amplio número de fuentes que permitan articular al lector esas conclusiones de la forma más enriquecedora posible.

## 2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

No cabe duda de que diseñar la organización territorial del Estado español fue uno de los temas más combativos y peculiares de tantos que las Cortes Constituyentes abordaron allá por el 1978, cuyo resultado tiene como nota característica, tal y como se ha indicado anteriormente, la descentralización (principio impuesto prácticamente en todos los países del ámbito occidental)<sup>1</sup>.

Llama poderosamente la atención que la Norma Fundamental española no ofrece una denominación exacta a la forma de Estado que desarrolla, lo que se debe tanto a razones históricas (diferentes realidades lingüísticas, geográficas y culturales) como políticas (el centralismo). Esta situación, por lo general, no fue acogida de manera favorable en el seno de doctrina existente, al considerar ese modelo abierto como algo inconcluyente y ambiguo. Sin embargo, el desarrollo del mismo a lo largo de los años ha llegado a alcanzar tal madurez y solidez que ha desembocado en que el modelo español sea admirado y estudiado por gran parte del derecho comparado, gracias a su configuración única y exclusiva<sup>2</sup>.

Así, la articulación territorial más bien se funda sobre la base de unos principios informadores recogidos en el art.2 CE, cuyo tenor literal establece que: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”<sup>3</sup>.

La concreción de estos principios, junto a otros, ha sido desplegada en el Título VIII de la Constitución española, “De la Organización Territorial del Estado”, donde se encuadran los artículos 137 a 158 que conforman los tres Capítulos en los que queda dividido dicho Título, como son: “Principios generales”, “De la Administración Local” y “De las Comunidades Autónomas”, respectivamente<sup>4</sup>.

En definitiva, esta indefinición abierta y consciente del modelo de Estado, que será objeto de estudio en la presente investigación, lleva a convertir el principio dispositivo en una

---

<sup>1</sup>Álvarez, E., *Curso de Derecho Constitucional, vol.II: Los órganos constitucionales. El Estado Autonómico*, Tecnos, Madrid, 2008, pp.463-466.

<sup>2</sup>Balaguer,F., *Manual de Derecho Constitucional, vol.II*, Tecnos, Madrid, 2005,pp.283-286.

<sup>3</sup>Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978).

<sup>4</sup>Álvarez, M.I, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, p.145.



característica estructural del mismo, lo que convierte a la autonomía en una facultad y no en una imposición del sistema. Por ello, numerosos autores catalogan la combinación de este principio dispositivo con el autonómico como la clave del éxito de esa valoración positiva que ha sido realizada décadas después<sup>5</sup>.

Por tanto, puede afirmarse que la naturaleza de nuestro modelo territorial encuentra su origen y fundamento en los principios que se describen a continuación.

## **2.1 El principio de unidad nacional**

No son pocas las ocasiones en las que la jurisprudencia constitucional se ha referido al significado de este principio. Sin ir más lejos, la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, establece en su FJ 3.º que “[...]la Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española[...]” y afirma que “[...]los poderes del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización -el Estado- para todo el territorio nacional”<sup>6</sup>.

Cabe pues preguntarse qué papel juega el principio dispositivo en relación con el principio de unidad, ya que podría pensarse que la cesión de competencias que realiza el Constituyente no es otra cosa que un guiño a una supuesta fragmentación. En este sentido, esta idea puede ser asociada con el federalismo, cuestionándonos hasta qué punto puede predicarse la unidad del Estado. Sin embargo, y si atendemos a lo descrito en el párrafo anterior, será precisamente ese poder soberano que reside en la Nación española el que habilite la construcción autonómica, y no un pacto constitucional entre diferentes naciones, tal y como argumenta FOSSAS, dejando de lado la idea del federalismo<sup>7</sup>.

Por tanto, la relevancia que el TC otorga a este principio supone afirmar que la unidad de la Nación española se convierte en el presupuesto básico de la autonomía, ya que, como señala la sentencia 25/1981, de 14 de julio, en su FJ 3.º, “[...]el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional”<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> *Curso de Derecho Constitucional, vol.II: Los órganos constitucionales. El Estado Autonomico, óp.cit., pp.463-466.*

<sup>6</sup> STC núm. 4/1981, de 2 de febrero [RTC 1981/4].

<sup>7</sup> Fossas, E., *El principio dispositivo en el Estado Autonomico*, Marcial Pons-IVAP, Madrid, 2007, pp.151-173.

<sup>8</sup> STC núm. 25/1981, de 14 de julio [RTC 1981/25].

## 2.2 El principio de autonomía

Tal y como venimos indicando, la Constitución no especifica qué rasgos definen a las Comunidades Autónomas, más bien es el artículo 137 del mencionado texto legal el que permite entrever cómo se organiza el Estado territorialmente “[...] en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas ellas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”<sup>9</sup>.

De la primera lectura de este artículo, se concluye que se trata de entes territoriales autónomos y, de hecho, puede llegar a pensarse que los tres niveles disfrutan del mismo rango de autonomía. Sin embargo, las capacidades de los distintos sujetos son bastante divergentes entre sí y la mayoría de la doctrina existente está de acuerdo en que la autonomía de provincias y municipios, a diferencia de las Comunidades Autónomas, se concreta meramente en el ejercicio de potestades administrativas propias<sup>10</sup>. En este sentido, es necesario mencionar sucintamente las siguientes potestades de las que gozan las CCAA:

1. Autonomía normativa: cada una de ellas dispone de una Asamblea Legislativa o Parlamento autonómico y, por tanto, se encuentran dotadas de capacidad legislativa. En este sentido, podemos aventurarnos a hablar de una autonomía de carácter político, en línea con lo desarrollado por la jurisprudencia del TC, según la cual las CCAA gozan de autonomía para delimitar y desarrollar su propia política de gobierno en el ámbito de sus competencias<sup>11</sup>.
2. Autonomía de gobierno: supone la consecuencia más inmediata de lo desarrollado en el párrafo anterior. De esta forma, las CCAA gozan de un entramado institucional que comprende, entre otros, un presidente de la Comunidad, diversos consejos consultivos autonómicos o defensores autonómicos del pueblo<sup>12</sup>. En definitiva, están facultadas para dibujar su propia política de gobierno.

---

<sup>9</sup> Constitución Española, *vid.*

<sup>10</sup>Esteban, J. y González-Trevijano, P., *Tratado de Derecho Constitucional III*, Servicio de Publicaciones Facultad Derecho Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000, pp. 809-812.

<sup>11</sup>STC núm. 35/1982, de 14 de junio[RTC 1982/35].

<sup>12</sup> *Lecciones de Derecho Constitucional*, *óp.cit.*, pp. 285-286.

3. Autonomía financiera: la base constitucional se encuentra en el art.156 CE, cuyo contenido es necesario poner en conexión con el art.135 del mismo texto legal, tras las reformas realizadas por exigencias de la Unión Europea, puesto que encontraremos en su redacción nuevos límites al déficit y la deuda pública, dando a un contenido constitucional un desarrollo muy reglamentario<sup>13</sup>.

Por tanto, no son pocas las facultades de las que disfrutaban las Comunidades Autónomas. Sin embargo, a fin de no extralimitarse en el ejercicio de estas y llevar a cabo una actividad inconstitucional, han de respetarse ciertos límites. De esta forma, la autonomía viene limitada por una dimensión amplia, así:

Autonomía no es soberanía[...]y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art.2 de la Constitución<sup>14</sup>.

De nuevo, puede verse la íntima conexión que existe entre el principio de unidad y el de autonomía, actuando la unidad de la Nación como límite al ejercicio autonómico. Además, la existencia de este principio se complementa con la presencia de un control de legalidad, encargado de realizar las funciones de supervisión correspondientes al ejercicio de las competencias, si bien nunca debe llevarse a cabo bajo las premisas de subordinación o de jerarquía, sino de coordinación y colaboración<sup>15</sup>.

### **2.3 El principio de solidaridad**

Este principio, además de ser recogido por la Norma Fundamental, queda plasmado tanto en el art. 2.1c) LOFCA como en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, a pesar de su riqueza, será un determinado precepto constitucional el que mejor desarrolle su contenido, como es el art. 138<sup>16</sup>:

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

---

<sup>13</sup> *Lecciones de Derecho Constitucional, óp. cit., p.286.*

<sup>14</sup> *STC núm. 4/1981, vid.*

<sup>15</sup> *Curso de Derecho Constitucional, vol.II: Los órganos constitucionales. El Estado Autonomico, óp.cit., pp.468-470.*

<sup>16</sup> *Constitución Española, vid.*

2.Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Son dos las manifestaciones que parecen desprenderse de este artículo: en primer lugar, el establecimiento de un equilibrio económico, que carecería de sentido sino tuviera a su disposición instrumentos como el desarrollado por el art. 158.2 CE, que prevé la existencia de un Fondo de Compensación “con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales”<sup>17</sup>. En este sentido, una primera conclusión que podría realizarse es que el principio de solidaridad aparece bastante conectado con el de autonomía financiera de las CCAA.

En segundo lugar, nos encontramos con la prohibición de existencia de privilegios entre las distintas Comunidades, contemplada tanto en su vertiente económica como social. Es necesario recalcar, en relación con la vertiente económica, que en ningún caso entraña “[...] una uniformidad económica a nivel de todo el Estado, sino que ha de tenerse en cuenta las características diferenciales de los distintos territorios que integran el Estado Español”<sup>18</sup>.

Sin embargo, estas dos apreciaciones genéricas forman parte de algo mucho más amplio como es el principio de solidaridad en sí, que se manifiesta como un deber jurídico-constitucional que debe regir la actuación de los entes que forman la organización territorial del Estado<sup>19</sup>. Así, la jurisprudencia constitucional ha destacado el principio de solidaridad como un “[...]factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española”<sup>20</sup>, quedando definido en términos negativos como un límite a las competencias de las Comunidades Autónomas<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Constitución Española, *vid.*

<sup>18</sup> STC núm. 64/1982, de 4 de noviembre[RTC 1982/64].

<sup>19</sup>Aragón, M., *Organización General y Territorial del Estado (Tomo II)*, Thomson Reuters, 2011, Pamplona, pp.389-391.

<sup>20</sup> STC núm. 135/1982, de 5 de octubre[RTC 1982/135].

<sup>21</sup> STC núm. 64/1982, *vid.*

### 3. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

El objetivo del presente capítulo no es otro que dar a conocer al lector una primera aproximación general sobre la organización territorial del Estado, con especial hincapié en la estructura del nivel local, debido a que durante el resto de la investigación centraremos el análisis en la relación Estado-Comunidades Autónomas, tal y como se indicaba al inicio de la exposición, por lo que baste realizar por ahora un sucinta aproximación en lo que a estos dos últimos niveles se refiere.

#### 3.1 El Estado central

Acudiendo a una revisión de la literatura existe sobre la Teoría General del Estado, la conclusión principal es que son tres los elementos que lo integran: el territorio, la población y la soberanía<sup>22</sup>. Estos elementos están interrelacionados entre sí de forma que, tal y como recoge el art. 1.2 CE, es de la soberanía del pueblo español de la que emanan los poderes del Estado<sup>23</sup>.

España, siguiendo la estructura introducida por la separación de poderes, distingue entre el poder ejecutivo, judicial y legislativo. Comenzando por el primero, el poder ejecutivo se identifica generalmente con el Gobierno, cuyas funciones principales quedan recogidas en el art. 97 CE al establecer que “[...] dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”<sup>24</sup>.

En el análisis del precepto, autores como ÁLVAREZ señalan que las funciones atribuidas no deben interpretarse de manera tasada, pues es necesario que estas se complementen con lo recogido en otras normas, como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre otras, en sustitución de la antigua LOFAGE<sup>25</sup>. Esta legislación será la que regule las extremidades con las que cuente el Gobierno central para el ejercicio de sus funciones en el territorio nacional, tales como las Delegaciones y

---

<sup>22</sup> Alzaga, O., Gutiérrez,I., Reviriego,F.,Salvador,M., *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid,2011, pp.118-119.

<sup>23</sup> Constitución Española, *vid.*

<sup>24</sup> Constitución Española, *vid.*

<sup>25</sup> *Curso de Derecho Constitucional, vol.II: Los órganos constitucionales. El Estado Autonomico, óp.cit,* pp. 236-243.

Subdelegaciones del Gobierno o los Delegados y Subdelegados del Gobierno en CCAA y provincias, recogidos en el Capítulo III, “Órganos territoriales”, de la LRJSP.

En cuanto al poder judicial, resaltar que sus características más inmediatas serán aquellas encarnadas por la independencia, la inamovilidad, la imparcialidad y la unicidad para todo el territorio, siendo la cabeza principal el Consejo General del Poder Judicial. Estas notas, como indica la STC 108/96, de 29 de julio, en su FJ 2.º “[...] se predicán de todos y cada uno de los Jueces y Magistrados que lo integran [...] y tienen que ser respetadas tanto en el interior de la organización judicial como ‘por todos’ (art. 13 LOPJ).”<sup>26</sup>.

Por ello, autores como los hermanos JIMÉNEZ-BLANCO, MAYOR u OSORIO, distinguen entre la Administración de Justicia en sentido estricto y en sentido amplio. De acuerdo con la primera, la función jurisdiccional entendida como tal y apoyada en el art.149.1.5 CE, obliga a reafirmar la unicidad del poder judicial, de forma que sólo a él le compete juzgar y hacer ejecutar lo juzgado para toda la Nación. Por otro lado, distinguiremos aquellos elementos que no se encuentran intrínsecamente unidos a la función jurisdiccional, y que por tanto no quedan integrados en la misma como tal, lo que permite hablar de un sentido amplio de la administración de justicia (denominada por la jurisprudencia del TC, en el FJ 4.º de la STC 56/90, la “[...] administración de la Administración de justicia”<sup>27</sup>), que es la que habilita la asunción de competencias por parte de las CCA en lo que a la Administración de Justicia se refiere<sup>28</sup>.

Por último, para cerrar la división tripartita de poderes, conviene realizar un breve apunte en lo que a poder legislativo se refiere. En este sentido, su ejercicio queda en manos de las Cortes Generales, formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado como representantes del pueblo español, del que por tanto emanan las leyes del Estado. Por lo que a legislación autonómica se refiere, en línea con lo indicado en el capítulo anterior, ha de respetar los límites de aquello reservado para el legislador estatal, no debiendo inmiscuirse en materias cuya regulación legal queda plenamente integrada en el propio ámbito estatal<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> STC núm. 108/1996, de 29 de julio [RTC 1996/108].

<sup>27</sup> STC núm. 56/1990, de 29 de marzo [RTC 1990/56].

<sup>28</sup> Jiménez- Blanco A. y G., Mayor, P., Osorio, L., *Comentario a la Constitución: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Ramón Aceres, S.A, Madrid, 1993, pp. 680-682.

<sup>29</sup> *Comentario a la Constitución: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, *óp.cit.*, pp. 580-584.

### 3.2 Las Comunidades Autónomas

Tal y como quedaba apuntado al inicio, y en aras de una mayor profundización en el capítulo posterior, se introducirá a continuación un breve comentario del orden autonómico en relación con su estructura constitucional. En este sentido, hay que destacar que la autonomía se construye sobre la base de los principios de solidaridad, autonomía e igualdad, expuestos al comienzo de esta investigación, siendo los Estatutos la norma que fundamente y recoja esa autonomía. La división territorial española queda constituida en diecisiete CCAA y dos ciudades autónomas, que se acogen a las normas contenidas en la CE en lo que a organización institucional se refiere, indicadas en el art. 152 CE<sup>30</sup>.

Así, se distingue una Asamblea Legislativa para cada CCAA, encargada de legislar en el ámbito autonómico correspondiente, con la peculiaridad respecto al poder legislativo estatal – más allá del ámbito espacial de la norma- de que estas normas serán sancionadas por el Presidente de la CCAA y publicadas tanto en el BOE como en el Boletín Oficial de la CCAA correspondiente. Dicha Asamblea, será la que escoja de entre sus miembros a un Presidente como figura principal, que será el encargado de designar a los miembros de su Consejo de Gobierno. En este sentido, los paralelismos entre la relación entre el ejecutivo y la Asamblea y los respectivos poderes estatales son más que evidentes, con ciertas salvedades como, a modo ilustrativo, la inclusión por el régimen autonómico de la disolución de la Asamblea por parte del ejecutivo antes de la expiración natural del mandato<sup>31</sup>.

Por otro lado, en cuanto al ámbito judicial, el propio art. 152.1 CE reafirma la sujeción de la justicia autonómica a la LOPJ, en sintonía con lo desarrollado en el Estado central, respetando siempre la unidad e independencia poder judicial. El texto legal es bastante claro en lo que a esta materia se refiere, pues configura una relación territorial y no orgánica entre la Administración de Justicia y el Estado, en tanto en cuanto los TSJ aparecen como tribunales integrados en la red del Estado y, por tanto, sujetos al mandato del TS<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> López, L., Espín, E., García J., Satrústegui M., *Derecho Constitucional. Los poderes de Estado. La organización territorial de Estado, vol. II*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pp.343-345.

<sup>31</sup> *Derecho Constitucional. Los poderes de Estado. La organización territorial de Estado, vol. II, óp.cit.*, p. 349.

<sup>32</sup> *Comentario a la Constitución: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, óp.cit.*, pp. 852-853.

### 3.3 El nivel local

A diferencia del ámbito autonómico, este punto pretende agotar el contenido básico de los entes locales, destacando aquellos contenidos más llamativos. Así, tal y como ha quedado indicado, el ámbito local no goza de la autonomía política de la que sí disfruta el autonómico, por lo que cabe preguntarse cuáles son sus notas características y hasta donde alcanza el rol que desempeña.

De esta forma, la autonomía local se caracteriza por su dimensión administrativa, careciendo de potestad legislativa, si bien es cierto que goza de capacidad reglamentaria y de ciertas funciones ejecutivas, como se verá más adelante. No obstante, por la propia organización territorial española, en ocasiones el ámbito provincial coincidirá con el autonómico, y será en estos casos cuando esas comunidades -uniprovinciales- podrán ejercer las capacidades típicas de ambos sujetos<sup>33</sup>.

La legislación ordinaria es la protagonista en la regulación sobre la que se constituyen las bases tanto de municipios como de provincias. Así, y respetando el marco constitucional (esto es, arts. 141, 142 y 143), encontramos dos principales vías de desarrollo: por un lado, la Ley 7/ 1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, desarrollada por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. Por otro lado, la Administración local también puede ser objeto de trabajo por parte de las Comunidades Autónomas, tanto que los Estatutos de Autonomía, respetando las directrices estatales, han asumido diversas competencias a este respecto<sup>34</sup>.

Esta regulación debe de ser completada con la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, en desarrollo de las exigencias constitucionales de tener accesibles los medios suficientes para el cumplimiento de aquellas funciones que les han sido otorgadas. De esta manera, el régimen económico o sistema financiero de la Administración Local queda integrado, atendiendo al art. 2 de la mencionada ley, tanto por sus propios tributos como por la participación en los tributos de las Comunidades

---

<sup>33</sup> *Derecho Constitucional. Los poderes de Estado. La organización territorial de Estado, vol. II, óp.cit., pp.296-298.*

<sup>34</sup> STC núm. 214/1989 de 21 de diciembre [RTC 1989/214].



Autónomas y el Estado<sup>35</sup>. Para la realización de esta tarea, la doctrina constitucional ha catalogado como necesaria la coordinación entre las distintas Haciendas Locales<sup>36</sup>.

Una vez señalada la principal regulación legal, y para lo que atañe a esta investigación, interesa analizar cómo se estructura el reparto competencial que se realiza en este nivel local. Así, y en lo que se refiere a un ámbito más genérico, la LRBRL en su artículo 4.1 enumera una serie de potestades que corresponden, en todo caso, a las entidades del art. 3.1 (como pueden ser la potestad reglamentaria y de autoorganización, la tributaria y financiera o la expropiatoria y de planificación), mientras que establece ciertas condiciones para que disfruten de ellas las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal.

A nivel más específico, pues es necesario dotar de un mínimo de competencias para hablar de autonomía, serán el Título II, Capítulo III, arts. 25-27 y el Título III, Capítulo II, arts. 36-28 de la mencionada ley, los que desarrollen las materias que han de ser ejercidas por el municipio y las provincias, respectivamente. De igual modo, contempla la delegación en ambos sujetos por parte de las Comunidades Autónomas, bien para el ejercicio de ciertas competencias o para la gestión ordinaria de servicios propios<sup>37</sup>.

### **3.3.1 El municipio**

Tal y como ha quedado indicado, el desarrollo legal de las competencias municipales se realiza por los arts. 25, 26 y 27 LRBRL. El primero de los preceptos, establece una serie de competencias propias que serán ejercidas por cada municipio en los términos que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas determine; el segundo, identifica unas competencias mínimas que deberán ser prestadas en todo caso y que serán moduladas en función del número de habitantes de cada municipio y, por último, el art. 27 LRBRL recoge el supuesto de delegación de competencias, quedando condicionada su puesta en marcha a “[...] mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”<sup>38</sup>.

Así, podemos distinguir, tal y como lo hace el art. 7 LRBRL, tres tipos de competencias:

---

<sup>35</sup> *Tratado de Derecho Constitucional III, óp. cit.*, pp.768-770.

<sup>36</sup> SSTC núm. 57/1983, de 28 de junio [RTC 1983/57] y núm. 79/1985, de 6 de febrero [RTC 1985/79].

<sup>37</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril de 1985).

<sup>38</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, *vid.*

1. Las propias, que son aquellas que se ejercen en un nivel de autonomía “superior” en tanto que no quedan sujetas a controles o a tutelas, si bien siempre han de actuar en coordinación con el resto de las Administraciones Públicas, quedando el ejercicio de estas sujeto a la responsabilidad propia del municipio<sup>39</sup>.
2. Las atribuidas por delegación, sometidas a diferentes formalidades y requisitos, como la disposición o acuerdo de delegación, cuyo ejercicio puede quedar sujeto a la dirección y control de la Administración delegante<sup>40</sup>.
3. Por último, distinguimos una categoría que podríamos catalogar como residual, constituida por aquellas competencias que no pueden ser encajadas en las definiciones previas, esto es, que no pueden ser definidas como propias ni atribuidas por delegación. En este sentido, los requisitos a los que queda sometido su ejercicio aparecen recogidos en el preámbulo de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Así, podrán los municipios proceder a su ejercicio siempre que “[...] no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal[...] ni se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”<sup>41</sup>.

### **3.3.2 La provincia**

Las competencias de las que disfrutan quedan recogidas en los arts. 36 a 38 de la LRBRL, siendo los arts. 31.1 y 3.1 LRBRL los que definan a la provincia conceptualmente como la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia, que es gobernada por medio de Diputaciones Provinciales u otras corporaciones de carácter representativo<sup>42</sup>.

La LRBRL le atribuye principalmente facultades de coordinación, cooperación y asistencia a los municipios, a través de la aprobación anual de un “plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”, en el que los municipios

---

<sup>39</sup> Parada,R., *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*, Marcial Pons, Barcelona, 2003, p.213.

<sup>40</sup> Parejo, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, p.295.

<sup>41</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (BOE de 30 de diciembre de 2013).

<sup>42</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, *vid.*

deben de ser partícipes, tal y como contempla el art. 36 LRBRL. Por su parte, el artículo 37 de la misma ley recoge tanto la delegación de competencias en las Diputaciones por parte de las CCAA, como la gestión ordinaria de servicios propios, según quede configurado en los Estatutos de Autonomía.

Para hacer esto posible, la condición que el texto legal establece es que “las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades”<sup>43</sup>, lo que ha generado debate en la doctrina. Así, algunos autores han destacado la conflictividad del asunto, considerando que llega a plantear incluso problemas como el de constitucionalidad por el hecho de que las Comunidades Autónomas puedan adueñarse (“sujeción plena”) de los mecanismos de trabajo provinciales, enfrentándose con el principio de autonomía local <sup>44</sup>.

En contrapartida a esta supuesta lesión de la autonomía garantizada constitucionalmente, podemos encontrar numerosa jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional al respecto, como la recogida por la STC 109/1998 respecto al ámbito financiero, que reafirma la imposición de límites por parte de las Comunidades a las provincias siempre que la provincia colabore en la fijación de tales límites, al mismo tiempo que estos nunca sean obstáculos para realizar sus labores de cooperación y asistencia municipal<sup>45</sup>.

En definitiva, la Constitución no dedica una regulación amplia y detallada al ámbito competencial provincial sino que, más bien, serán otras leyes las que deban profundizar a tal respecto. Así lo ha confirmado la STC 27/1987, en su FJ 2.º, que establece<sup>46</sup>:

[...] La Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza [...].

---

<sup>43</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, *vid.*

<sup>44</sup> *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público, óp.cit.*, p.216.

<sup>45</sup> SSTC núm. 109/1998, de 21 de mayo[RTC 1998/109] y núm. 48/2004 de 25 de marzo[RTC 2004/48].

<sup>46</sup> STC núm. 27/1987, de 24 de marzo[RTC 1987/27].

#### **4. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Tal y como quedaba ligeramente dibujado en el primer capítulo, la construcción actual del Estado autonómico español que tuvo que abordar el Constituyente tiene su origen en dos grandes pilares: por un lado, se encuentra la diversidad de índole tanto histórica como cultural característica de los distintos pueblos de España. Por otro lado, el surgimiento de la idea de que la democracia debía ir asociada necesariamente con la descentralización, pensamiento nacido como fruto del rechazo al régimen centralista que imperaba en la España del pasado siglo<sup>47</sup>.

Serán en concreto los arts. 148 y 149 CE los que articulen la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, ya que para que estas últimas defiendan sus intereses, será necesario no sólo el establecimiento de dicho reparto competencial sino también el de un sistema institucional, encargado de desempeñar esos poderes<sup>48</sup>.

##### **4.1 Las competencias exclusivas del Estado**

El listado de materias estatales queda, a priori, recogido en el art 149.1 CE. Sin embargo, las competencias no se agotan aquí, en tanto en cuanto esta regulación ha de ser completada con lo dispuesto en otros preceptos constitucionales, que permiten atribuir al Estado competencias en exclusiva, como aquellas reservadas a ley orgánica y que, por tanto, han de ser dictadas por las Cortes Generales, de acuerdo con lo establecido en el art. 81 CE (p.ej.: el régimen electoral general)<sup>49</sup>.

Así pues, este primer apartado enumera treinta y dos competencias exclusivas que, disgregadas en una serie de facultades jurídicas, no siempre otorgarán al Estado la totalidad de la materia. En este sentido, existirán determinadas competencias tales como “defensa y Fuerzas Armadas” (4ª) o “sanidad exterior”<sup>50</sup> (16ª), donde la CE atribuye tanto las facultades normativas, de gestión y de ejecución al Estado, realizando una transmisión “en bloque”.

---

<sup>47</sup>Aragón, R., “La construcción del Estado autonómico”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 54/55, pp. 75-95.

<sup>48</sup> *Derecho Constitucional. Los poderes de Estado. La organización territorial de Estado*, vol. II, *óp.cit.*, p.324.

<sup>49</sup> *Derecho Constitucional. Los poderes de Estado. La organización territorial de Estado*, vol. II, *óp.cit.*, pp.326-330.

<sup>50</sup> Constitución Española, *vid.*

En otras materias, la Norma Fundamental atribuirá al Estado únicamente una determinada facultad o facultades como pueda ser, por ejemplo, el caso de la legislación laboral (7ª). En estos casos, se habilita un espacio de colaboración con las CCAA para lo que al resto de facultades se refiere. De esta forma, la idea que la CE quiere transmitir sobre las competencias exclusivas es que constituyen los pilares de la integración supraterritorial, sobre las que ha de construirse el sistema y que concretan lo adelantado por el art. 2 CE analizado anteriormente<sup>51</sup>.

Cabe a continuación mencionar brevemente el contenido del apartado segundo del art. 149 CE, que encomienda al Estado el deber del servicio cultural “[...] sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas”, siendo obligación del Estado facilitar la comunicación entre ambos entes en este respecto<sup>52</sup>.

Por último, es necesario destacar la cláusula de prevalencia del derecho estatal, recogida por el art 149.3 CE, que opera en aquellas situaciones en las que intervienen tanto una norma estatal como una norma autonómica con contenidos opuestos. La justificación a la existencia de dicha cláusula se encuentra, para autores como ÁLVAREZ, en la necesidad de articular un mecanismo de colaboración y cooperación entre el Estado y la pluralidad de ordenamientos jurídicos existentes en nuestro país<sup>53</sup>.

Dicha cláusula, ha sido objeto de debate y controversia en nuestra doctrina, en tanto que ha sido interpretada como una intromisión de la competencia estatal. Por otra parte, autores como BALAGUER, defienden que el contenido de este artículo describe una mera “[...] relación de preferencia aplicativa e indirecta entre dos normas [...]”, que se produce por el hecho de “[...] recaer ambas sobre un mismo objeto [...]”, sin que ello suponga la sumisión de una a la otra<sup>54</sup>.

Para LASAGABASTER, se trata de una norma necesaria para la evolución del ordenamiento jurídico, y distingue dos situaciones en el conflicto norma estatal-autonómica según se traten de normas legales o reglamentarias. Así, en aquellos casos en los que la norma estatal sea promulgada de forma posterior a la autonómica, se aplicará

---

<sup>51</sup> García, E., “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 2, Núm. 5, mayo-agosto 1982, pp.65-67.

<sup>52</sup> Constitución Española, *vid.*

<sup>53</sup> *Curso de Derecho Constitucional, vol.II: Los órganos constitucionales. El Estado Autonómico, óp.cit.*, p.624.

<sup>54</sup> Balaguer, F., “La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal”, *RAP*, n.º 32, pp. 95-97.

con preferencia la norma estatal, mientras que cuando sea dictada con anterioridad será necesario acudir al TC, de acuerdo con lo establecido por el art. 163 CE. Por otro lado, cuando el conflicto sea entre una ley autonómica y una norma reglamentaria anterior, se aplicará la norma autonómica, sin perjuicio de la posibilidad de acudir al TC en caso de inconstitucionalidad. Por último, si la situación se invierte y la nueva norma reglamentaria choca con una la ley autonómica anterior, será la norma estatal la que se aplique con preferencia siempre que se respete la legalidad <sup>55</sup>.

El contenido del art. 149.3 CE no se agota con lo descrito hasta ahora, pues incluye también una cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del autonómico, que ha sido objeto de interpretación por parte de nuestro TC, instaurando una doctrina consolidada. Así, a modo ilustrativo, la STC 147/1991 en su FJ 3.º establece:

El art. 149.3 entiende la supletoriedad como referida al Derecho y no a las Leyes estatales. En efecto, «el principio de supletoriedad solamente actúa cuando falta la especialidad», esto es, cuando no existe un Derecho propio de las Comunidades Autónomas<sup>56</sup>.

En definitiva, lo recogido en el art. 149.3 CE se articula como un mecanismo que favorece el flujo normativo entre el Estado y las CCAA, por lo que en ningún caso ha de ser interpretado como una regla de atribución extensiva de competencias estatales, en contra de la distribución habilitada por la Constitución y los Estatutos<sup>57</sup>.

## **4.2 Las competencias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades**

### **Autónomas**

Llama la atención que, en contraste con el sistema directo de atribución de competencias estatales recogido en el artículo recién analizado, la Norma Fundamental, en su art.148 CE, habla de la posibilidad de asunción competencial por parte de las CCAA. Es decir, si ponemos esto en conexión con la cláusula de prevalencia, podemos concluir que la CE no delimita directamente un ámbito competencial propio autonómico, sino que más bien

---

<sup>55</sup> Lasagabaster,I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*, Civitas, Madrid, 1991,p.113.

<sup>56</sup> STC núm. 147/1991, de 4 de julio[RTC 1991/147].

<sup>57</sup> *Curso de Derecho Constitucional, vol.II: Los órganos constitucionales. El Estado Autonómico, óp.cit.*, pp.625-627.

se trata de un marco de competencias asumibles, que habrá de ser concretado por el Estatuto de cada Comunidad<sup>58</sup>.

En esta ocasión, el listado de materias asciende a veintidós, entre las que podemos destacar, a modo ilustrativo, la “asistencial social”, “los montes y aprovechamientos forales” o “la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”<sup>59</sup>.

ESTEBAN y TREVIJANO señalan la necesidad de realizar dos precisiones en lo que al contenido de este artículo se refiere, según las cuales hablaremos de mínimo o máximo competencial. Así, por un lado, el art. 148.1 CE sirve como techo competencial para todas aquellas Comunidades que se constituyeron como tales por la vía ordinaria del art. 143 CE, techo que podía ser ampliado una vez “[...] transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía [...] dentro del marco establecido [...]”<sup>60</sup>, de acuerdo con el art. 148.2 CE (p.ej.: Asturias y Madrid). Por otro lado, en el caso de aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía excepcional o que hayan sido objeto del régimen de transferencia y delegación (p.ej.: Canarias y Valencia), este artículo fija el mínimo competencial del que pueden disfrutar, puesto que tendrán un marco de actuación más amplio, como pueda ser el caso de Cataluña o Galicia<sup>61</sup>.

Así, el criterio para conocer que competencias corresponden a cada Comunidad, reside en examinar su Estatuto, que será analizado posteriormente. De esta forma, y en virtud de la cláusula de prevalencia, aquella materia no recogida por el Estatuto de la Comunidad se entenderá que es de competencia estatal, como ha precisado también la jurisprudencia del TC<sup>62</sup>.

Una vez realizada esta distinción, hay que destacar el papel que juegan en este reparto competencial los Acuerdos Autonómicos, suscritos tanto en 1981 como en 1992. Con el primero de ellos, se trazó el actual mapa autonómico, con su correspondiente desarrollo legislativo, organización institucional y demás características, intentando homogeneizar

---

<sup>58</sup> Merino, J.F, Pérez-Ugena, M., Vera, J.M, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1995, p.306.

<sup>59</sup> Constitución española, *vid.*

<sup>60</sup> Constitución española, *vid.*

<sup>61</sup> *Tratado de Derecho Constitucional III, óp.cit.*, pp.850-852.

<sup>62</sup> STC núm. 18/1982, de 4 de mayo[RTC 1982/18].

el panorama existente respecto a lo que a Comunidades de régimen común se refiere (puesto que las de la vía excepcional ya tenían sus Estatutos aprobados)<sup>63</sup>.

Llegamos así a los Acuerdos Autonómicos de 1992, motivados por la necesidad de asemejar las competencias entre las distintas Comunidades, fecha en la cual ya se había traspasado el límite temporal previsto en el art. 148.2 CE para la ampliación competencial de aquellas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, que inicialmente no pudieron abarcar más que lo indicado por el 148.1 CE, tal y como ha quedado indicado. La fórmula acordada para ello se fijó en estos Acuerdos, encomendándose a las Cortes Generales mediante el sistema de delegación o transferencia, a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a tales Comunidades Autónomas. De hecho, la exposición de motivos de dicha ley precisa, en su número tercero, que el objetivo de la norma es “[...] equiparar sustancialmente [...]” las competencias tanto de aquellas comunidades de régimen común como de “[...] aquellas cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el art. 151.2 CE”<sup>64</sup>.

#### **4.3 Las competencias compartidas, concurrentes e indistintas**

Comenzando por lo que se conoce como *competencias compartidas*, este concepto ya se trató sucintamente al inicio de esta investigación al exponer la posibilidad de que, respecto de una misma materia, distinta facultad o facultades fueran atribuidas al Estado y a la Comunidad (p.ej.: otorgando al primero la legislación exclusiva sobre una competencia cuya ejecución será desempeñada en el ámbito autonómico). En este sentido, conviene aclarar, como apunta BALAGUER, que cuando el texto constitucional hace referencia a las “bases” (p.ej.: arts. 149.1.1ª y 11ª), en ningún caso debe esto identificarse con las leyes de bases previstas por el art. 82 CE, sino como las normas básicas previstas al respecto<sup>65</sup>. De hecho, el propio TC se ha encargado de confirmar esto con su jurisprudencia a través de la STC 32/1981 (FJ 6.º):

---

<sup>63</sup> Garrido, V., “Sinopsis artículo 148 Constitución Española”, *Congreso de los Diputados*, 2003 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=148&tipo=2>; última consulta 13/02/2019).

<sup>64</sup> Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (BOE de 24 de diciembre de 1992).

<sup>65</sup> *Manual de Derecho Constitucional*, óp. cit., pp.302-305.



El ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el art. 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de Leyes de bases o de Leyes marcos<sup>66</sup>.

Son dos líneas las que pueden seguir estas competencias compartidas: por un lado, reservar al Estado la legislación básica, de forma que las CCAA puedan disfrutar de facultades de desarrollo legislativo, reglamentario y de ejecución. Esto, supone establecer unos cimientos uniformes y homogéneos para toda la nación, a partir de los cuales las Comunidades construyan sus particularidades. Por otro lado, el texto puede reservar al Estado la legislación exclusiva sobre la materia, tal y como se ejemplificaba al inicio del epígrafe, de forma que la ejecución quede relegada al ámbito autonómico (p.ej.: art.149.1.6<sup>a</sup>)<sup>67</sup>.

En lo que a *competencias concurrentes* se refiere, para autores como ESTEBAN y GÓNZALEZ-TREVIJANO, se trata de un supuesto abierto que no ha sido definido ni por la doctrina ni por la jurisprudencia y, por tanto, no es susceptible de concreción conceptual<sup>68</sup>. No obstante, otros autores arriesgan y aportan una definición, como aquella situación en la que ambos Entes, tanto Estado y CCAA, son competentes en relación con un mismo ámbito, como pueda ser ordenación del territorio o el urbanismo, de forma que concurren diversos títulos competenciales<sup>69</sup>.

En este sentido, diversa jurisprudencia constitucional ha precisado que en estos supuestos de concurrencia “[...] deben buscarse soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias [...]” acudiendo a las técnicas más adecuadas, como puedan ser la creación de órganos de composición mixta o el intercambio de informes e información<sup>70</sup>.

En esta misma línea, la STC 8/2012 vuelve a resaltar la importancia de emplear estos mecanismos de cooperación, pero contempla igualmente la posibilidad de que estos no proporcionen la solución óptima, de manera que:

[...] la decisión final sobre el conflicto corresponderá al titular de la competencia prevalente (STC 77/1984) y, en cualquier caso, lo que no puede ocurrir es que el Estado se vea privado

---

<sup>66</sup> STC núm. 32/1981, de 28 de julio[RTC 1981/32].

<sup>67</sup> *Tratado de Derecho Constitucional III, óp.cit.*, pp.850-860.

<sup>68</sup> *Tratado de Derecho Constitucional III, óp.cit.*, p.835.

<sup>69</sup> *Manual de Derecho Constitucional, óp. cit.*, pp.304-305.

<sup>70</sup> SSTC núm. 32/1983, de 28 de abril[RTC 1983/32], núm. 77/1984 de 3 de julio,*vid.* y núm. 36/1994 de 10 de febrero[RTC 1994/36].

de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque sea también exclusiva, de una Comunidad Autónoma (STC 56/1986)<sup>71</sup>.

En relación con estos supuestos de colaboración, el TC ha hablado de “competencias en colaboración” para referirse aquellas materias, como pueda ser la cultura (art.149.2 CE), en las que se permite una actuación igual y simultánea del Estado y de las Comunidades<sup>72</sup>. No obstante, algunos autores como TORNOS, han calificado a este tipo de competencias como indistintas, en tanto que permiten el ejercicio indistinto de uno u otro ente<sup>73</sup>.

En definitiva, y como apuntan ESTEBAN y GÓNZALEZ-TREVIJANO, las complejidades que el Estado español presenta, junto con el alto nivel de descentralización que ofrece la Norma Fundamental, han hecho que sea nuestro TC quien, de manera casuística, sea el encargado de delimitar esta situación<sup>74</sup>.

#### **4.4 El Estatuto de Autonomía**

La regulación constitucional del Estatuto de Autonomía queda recogida en los arts. 81.1 y 147 CE, que incluyen el mandato de su aprobación a las Cortes Generales mediante ley orgánica, así como el contenido necesario que estos deben abarcar, entre otros<sup>75</sup>.

El objetivo de este apartado no es dar a conocer el procedimiento de elaboración de los Estatutos o de las reformas que hayan sufrido, más allá de los términos que en breves se concretarán, sino identificar su posición en el ordenamiento jurídico español. Así, es necesario indicar, que en ningún caso la aprobación del Estatuto ha de ser interpretada como la única norma vigente para regir las competencias autonómicas, ya que la CE cataloga al texto autonómico como la norma institucional básica de la Comunidad, afirmando su inclusión en el OJ, de forma que como norma integrante de la misma y en virtud del principio de supremacía de la Constitución, han de ser interpretados conforme a la misma, tal y como ha defendido nuestro TC en la STC 18/1982<sup>76</sup>.

Así, la asunción por cada Estatuto de determinadas competencias supone la definición de un ámbito material propio de actuación, que bien puede ser ejercido en exclusiva o de

---

<sup>71</sup> STC núm. 8/2012 de 12 de enero[RTC 2012/8] en relación con las SSTC núm. 77/1984, *vid.*, y núm. 56/1986 de 13 de mayo[RTC 1986/56].

<sup>72</sup> STC núm. 49/1984, de 5 de abril[RTC 1984/49].

<sup>73</sup> Tornos, J., *Informe sobre las autonomías*, Barcelona, 1987.

<sup>74</sup> *Tratado de Derecho Constitucional III, óp.cit.*, p.835.

<sup>75</sup> Constitución Española, *vid.*

<sup>76</sup> STC núm. 18/1982, *vid.*

manera compartida con el Estado, tal y como ha quedado referido anteriormente. Por ello, y siempre que se respeten los límites de la legalidad, el Estado tiene el deber de respetar lo proclamado en los Estatutos, lo que conlleva hablar de la irreversibilidad de la autonomía, salvo que se llevara a cabo una reforma constitucional que estableciese lo contrario<sup>77</sup>. Es por ello por lo que los Estatutos se configuran como una garantía constitucional de autonomía, tal y como establece la STC 62/1990 (FJ 2.º), cuando afirma que “la integridad de las normas [...] constituyen la primera garantía de la autonomía de las Comunidades Autónomas”<sup>78</sup>.

En síntesis, y atendido a lo descrito por la STC 31/2010 (FJ 13.º), cabe establecer a modo resumen los siguientes criterios definidores de los Estatutos:

- a) Atendiendo al precepto constitucional, el hecho de ser parte integrante del OJ convierte a esta herramienta en un “complemento indispensable” a la hora de evaluar la constitucionalidad tanto de las normas estatales como de las autonómicas, lo que convierte al Estatuto de Autonomía en parte del bloque de constitucionalidad, siendo la consecuencia más inmediata de esto que toda norma que contradiga al Estatuto será contraria también a la Constitución<sup>79</sup>.
- b) Son instrumentos que tienen dos notas características: por un lado, tienen un inminente carácter dual, por el hecho de que su aprobación y reforma requieren la presencia tanto de la voluntad estatal como la autonómica. Por otro lado, habla la STC 36/1981 de la “fuerza pasiva” de los Estatutos, en tanto que es precisamente ese procedimiento de reforma el que únicamente puede articularse a través de lo contemplado, a título personal, en cada uno de los Estatutos<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> Sanz, A., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2006, pp.193-201.

<sup>78</sup> STC núm. 62/1990, de 27 de abril[RTC 1990/62].

<sup>79</sup> STC núm. 31/2010, de 28 de junio[RTC2010/31] en referencia a STC núm. 163/1995, de 8 de noviembre[RTC 1995/163].

<sup>80</sup> STC núm. 31/2010, *vid.*, en referencia a STC núm. 36/1981, de 12 de noviembre[RTC 1981/36].

## 5. LA EDUCACIÓN COMO COMPETENCIA

El sistema educativo constituye uno de los pilares más importantes de las naciones, por lo que no es de extrañar que sea especialmente llamativo tanto su protección jurídica como su desarrollo legal. Así, en España, el rango constitucional que el Constituyente ha otorgado al derecho a la educación, encuadrándolo en la Sección 1 del Capítulo II, es la de derecho fundamental, recogido en el art. 27 CE<sup>81</sup>.

De la lectura del artículo se desprende la vinculación existente entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, como derecho de todos los ciudadanos. Esto, sumado a la declaración de principios que contiene el apartado segundo, ha hecho que autores como SALGUERO declaren esta redacción como un verdadero “ideario constitucional”<sup>82</sup>.

En este sentido, autores como LLAMAZARES, TEJÓN y CELADOR realizan dos precisiones: por un lado, la necesidad de poner en conexión lo contemplado por el art. 10.1 CE con “el libre desarrollo de la personalidad humana”, como parte del “derecho a formar en libertad y para la libertad la propia conciencia”. Por otro lado, la necesidad de resaltar la libertad de cátedra y la libertad de expresión, amparados por el art. 20 CE, como expresión de la libertad de enseñanza. De esta forma, lo que estos autores quieren destacar es el derecho a la libertad de conciencia, reconocido por estos artículos, como fundamento del derecho a la educación y de libertad de enseñanza<sup>83</sup>. Por tanto, el art. 27 CE no se trata de un precepto que se agote en sí mismo, sino que es necesario ponerlo en

---

### <sup>81</sup> Artículo 27

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.

<sup>82</sup> Salguero, M., *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*, Ariel, Barcelona, 1997, p.104.

<sup>83</sup> Llamazares, D., Tejón, R., Celador, O., *Educación e ideología*, Dykinson, S.L, Madrid, 2010, p.15.

contacto con otros mandatos constitucionales e interpretarlos, tal y como indica el art. 10.2 CE, “[...] de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”<sup>84</sup>.

## 5.1 Antecedentes

### 5.1.1 Configuración constitucional

En conexión con el hilo argumental de esta investigación, cabe ahora preguntarse cuál es el reparto competencial que realiza la CE en materia educativa. Históricamente, la educación ha estado sometida tanto a vaivenes ideológicos (régimenes centralistas), como a creencias religiosas (Antiguo Régimen), por lo que la construcción actual es fruto de un recorrido en el que se ha intentado alejar a la educación lo máximo posible de intromisiones e injerencias exteriores, persiguiendo su objetivación y neutralidad<sup>85</sup>.

Así pues, establece la STC 5/1981 (FJ 22.º) que, a fin de garantizar en materia de derechos fundamentales que todos los españoles disfruten de las mismas condiciones, es necesario encomendar al Estado esta labor, lo que se traduce en la atribución de la competencia en exclusiva, contemplada en el art. 149.1.1º CE, de “[...] 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”<sup>86</sup>.

Para poder esbozar el esquema del que quedan privadas las asambleas legislativas autonómicas, es necesario completar lo mencionado en el párrafo anterior con lo contemplado por otros apartados<sup>87</sup> de este art.149.1 CE, destacando lo recogido por el núm. 30º, según el cual corresponderá también al Estado<sup>88</sup>:

La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la

---

<sup>84</sup> Constitución Española, *vid.*

<sup>85</sup> Bartolomé, J.C., *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p.229.

<sup>86</sup> STC núm. 5/1981, de 13 de febrero[RTC 1981/5].

<sup>87</sup> Otros apartados que tendrán incidencia en la materia educativa serán el art. 149.1.15ª “Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”, así como el 18º “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

<sup>88</sup> Constitución Española, *vid.*

Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

De esta forma, quedarían definidas las competencias educativas en lo que a nivel estatal se refiere, lo que ha sido resumido por TORRES como “[...] el armazón del sistema institucional educativo y su ordenación general”. En este sentido, concluimos como materias estatales la homologación del sistema a nivel nacional, las competencias normativas, la inspección general y la creación de órganos de participación escolar<sup>89</sup>.

Como es evidente, lo expuesto hasta ahora no agota el ámbito de actuación en materia educativa, por lo que estamos ante una competencia compartida donde la incidencia autonómica puede y debe tener presencia. Por tanto, tal y como apunta la STC 7/1982 en su FJ 2.º, “[...] en la esfera del desarrollo del art. 27 CE, la competencia normativa corresponde a los poderes autonómicos, en el marco de la legislación básica estatal”<sup>90</sup>.

Puede destacarse que, un tema que a este respecto ha despertado mayor controversia, ha sido el de la variedad lingüística existente en el territorio y su enseñanza a los ciudadanos, tal y como señala TORRES. En este sentido, el art. 148.1.17º CE recoge la enseñanza de la lengua propia de la CCAA como una competencia asumible por esta, de manera que este autor, en relación con la jurisprudencia del TC, se ha encargado de definir el alcance de la cuestión: así, es derecho de los ciudadanos de la Comunidad en cuestión el conocer los dos idiomas (p.ej.: vasco, gallego...), correspondiendo al poder estatal regular el mínimo de horas que se impartan en castellano y al poder autonómico el mínimo relativo a su lengua propia. Por último, destaca la existencia de dos modelos de impartir dicha enseñanza, cuya elección queda en manos de la Comunidad correspondiente, de forma que podrán optar entre el modelo de elección o el de conjunción, según el ciudadano pueda elegir o no, respectivamente, el segundo idioma en el que recibe la enseñanza<sup>91</sup>.

En definitiva, y recordando lo expuesto hasta ahora, las Comunidades podrán asumir en materia educativa aquellas competencias que no sean exclusivas del Estado, de forma que habrán de respetar lo contemplado por los arts. 148 y 149 CE. De igual manera, deberán asumir expresamente, mediante sus Estatutos, las competencias que deseen ejercer pues

---

<sup>89</sup> Torres, A., *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo I: Sistema de Fuentes y de Derechos.*, Servicio de Publicaciones Facultad Derecho UCM, Madrid, 2004, pp.543-545.

<sup>90</sup> STC núm. 6/1982, de 22 de febrero[RTC 1982/6].

<sup>91</sup> *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo I: Sistema de Fuentes y de Derechos.*, óp.cit., pp. 544-45 en relación con las SSTC 5/1981 y 6/1982, vid. y STC 337/1994, de 23 de diciembre.

de lo contrario, y en virtud de la cláusula de prevalencia del derecho estatal, corresponderán a este último en caso de conflicto<sup>92</sup>.

### **5.1.2 Configuración autonómica**

Por tanto, las Comunidades pueden ejercer en lo que a educación se refiere todas aquellas facultades que queden incluidas dentro de su frontera competencial, confiriendo la asignación de las mismas a la Cortes Generales y, exigiendo nuestro TC, que sea a través de la Ley<sup>93</sup>. En este sentido, el Tribunal también ha reconocido la posibilidad de regular a través del Real Decreto, siempre que sirva al deber de complementar las facultades estatales a la hora de definir las bases normativas o la legislación básica<sup>94</sup>.

Por tanto, y poniendo en conexión el desarrollo constitucional de la educación con el autonómico, las Comunidades tienen facultades de desarrollo normativo y de ejecución, si bien autores como GARCÍA DE ENTERRÍA proponen hablar más que de desarrollo de “complemento” en base a dos razones: la primera, que las CCAA pueden diseñar una política propia y no seguir meramente las directrices del Estado; la segunda, que la legislación autonómica es complemento de la estatal en tanto que la legitimidad de esta emana de la Constitución como Norma Fundamental y no del Estado como ente. Así, distinguimos la vertiente positiva en aquellas áreas donde la Comunidad entra a regular sus competencias, mientras que la vertiente omisiva o negativa se considera cuando no es necesario realizar regulación alguna. En cualquier caso, señala el autor que ambas vertientes han de conjugarse de tal manera que sean capaces de representar tanto la unidad, como el pluralismo<sup>95</sup>.

Será el art. 150 CE el que recoja las tres modalidades de las que dispone el Estado para ceder competencias a las Comunidades, siendo el sistema de transferencia, contemplado por el apartado segundo, el elegido para la transferencia de la educación<sup>96</sup>:

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

---

<sup>92</sup> *Educación e ideología, óp.cit.*,p. 58.

<sup>93</sup> STC núm. 1/1982,*vid.*, FJ 1.º.

<sup>94</sup> STC núm. 244/1998, de 20 de diciembre[RTC 1998/244].

<sup>95</sup> García de Enterría, E., “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”, *RAP*, 1983, n.100-102.

<sup>96</sup> Constitución Española, *vid.*

De la lectura del precepto se desprende que el rango normativo de la norma que habilita tal cesión es la de ley orgánica, elaborada como un acto unilateral de las Cortes y respecto del cual el Estado puede reservarse formas de control. Lo relevante, en este sentido, son los efectos jurídicos de dicho control, que al no quedar explicitados en el texto constitucional habrán de ser concretados en la ley de transferencia o delegación<sup>97</sup>.

Es la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, la que en su título II habla de las competencias educativas, y tal y como ha quedado expuesto, esta norma otorgó a estas Comunidades de la vía ordinaria un nivel competencial similar a las del art. 151 CE.

Cabe aquí plantearnos la duda de si la Comunidad puede incorporar, a través de su Estatuto, la ley de transferencia como forma de recoger la competencia, como si de una subrogación se tratara. Esta cuestión surgió con la aprobación de los primeros estatutos, lo que llevó al TC a dictaminar, a través de la STC 56/1990 (FJ 5.º) que, si bien ambas normas son leyes orgánicas, en ningún caso comparten la misma naturaleza pues mientras los estatutos son “[...] instrumentos jurídicos de autoorganización [...]”, las leyes de transferencia lo son de heteroorganización<sup>98</sup>. Por otro lado, distingue entre límites materiales y formales: respecto al primero, el Estatuto no puede incorporar materias que la propia CE ha reservado a “[...] específicas leyes orgánicas [...]”y, por otro lado, la rigidez que implica el proceso de reforma de los Estatutos obligaría a modificar las leyes de transferencia con su inclusión en estas normas, de forma que quedaría desvirtuado su significado<sup>99</sup>.

En definitiva, y en atención a lo expuesto hasta ahora, estamos sin duda ante el planteamiento teórico respecto a la articulación de la relación Estado-Comunidades Autónomas. Sin embargo, cabe preguntarse cómo han acogido en el plano práctico las distintas autonomías la cesión educativa, de forma que para poder responder se expondrán a continuación dos de los modelos más controvertidos: el catalán y el andaluz.

---

<sup>97</sup> *Manual de Derecho Constitucional, óp. cit.*, pp.379-382.

<sup>98</sup> STC núm. 57/1990, de 29 de marzo.[RTC 1990/57].

<sup>99</sup> *Derecho Político Español según la Constitución de 1978, óp.cit.*, p.612.



### **5.1.2.1 El Estatuto de Autonomía de Cataluña**

Comenzando por el modelo catalán, el estatuto vigente es fruto de la reforma sufrida por la Ley orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, si bien hay que precisar que previamente fue necesario su paso por el Congreso, donde se corrigieron ciertos aspectos inconstitucionales que presentaba inicialmente el proyecto de reforma. Así, algunos de los aspectos más controvertidos que tuvieron eco durante el proceso de aprobación, fueron el autonombramiento de una “nación”, como contemplaba tanto el Preámbulo como el art.1, o el establecer que la relación entre la Generalitat y el Estado se regía, entre otros, por el “principio de plurinacionalidad del Estado y por el principio de bilateralidad”<sup>100</sup>, de forma que al establecer una relación bilateral entre el Gobierno central y el autonómico este último se desvinculaba de todos aquellos acuerdos a los que el resto de CCAA y el Estado pudieran llegar, en virtud de los mecanismos multilaterales de colaboración<sup>101</sup>.

De esta forma, la propuesta inicial del supuesto estatuto catalán hubiera permitido la creación de una especie de nuevo estado, al relacionarse a título de igualdad con el Estado Central. Fue a su paso por el Congreso, como se ha advertido, donde ciertas cuestiones se corrigieron tales como modificar la denominación de nación por la de nacionalidad, o la supresión del mencionado principio de plurinacionalidad. No obstante, consideran ciertas posturas<sup>102</sup> que son muchas las imprecisiones que sigue conservando el Estatuto, en virtud de la aprobación de la LO 6/2006, como una excesiva lista de atribución de competencias o la fundamentación del autogobierno catalán “[...] en unos derechos históricos del pueblo catalán, sus instituciones seculares y la tradición jurídica catalana”<sup>103</sup>.

En lo que a ámbito educativo se refiere, aparece contemplado en los arts. 21,44, 131 y 5, quedando referido en este último artículo como un ámbito en el que esos derechos históricos han de proyectar sus efectos. De entre todos ellos, el más relevante y el que incluye un mayor contenido es el art. 131.2, que atribuye a la Generalitat la competencia

---

<sup>100</sup> Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art.3.1, de 30 de septiembre de 2005.

<sup>101</sup> Garrido, V., *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2007,p.278.

<sup>102</sup> *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, óp.cit., pp. 340-346.

<sup>103</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio,de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE de 20 de julio de 2006).

exclusiva, respecto a la enseñanza obligatoria y no obligatoria así como de educación infantil, de las siguientes facultades<sup>104</sup>:

a) La regulación de los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio.

b) La determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil y la regulación de los centros en los que se imparta dicho ciclo, así como la definición de las plantillas del profesorado y las titulaciones y especializaciones del personal restante.

c) La creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos.

d) La inspección, la evaluación interna del sistema educativo, la innovación, la investigación y la experimentación educativas, así como la garantía de calidad del sistema educativo.

Respecto a las competencias compartidas, contempladas por el apartado tercero del mismo artículo, corresponde a la Generalitat<sup>105</sup>:

a) La programación de la enseñanza, su definición y la evaluación general del sistema educativo.

b) La ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa.

[...] f) El régimen de sostenimiento con fondos públicos de las enseñanzas del sistema educativo y de los centros que las imparten.

[...] j) La adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria docente de la Administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa.

Sin ánimo de abarcar la extensa lista que recoge el art. 131, el objetivo es destacar los enunciados que mejor recogen todo el ámbito competencial de actuación del que disfruta la Generalitat, donde no sólo se establecen facultades para la creación de centros docentes públicos, la financiación de estos o la fijación del contenido educativo a impartir, sino también facultades sobre el profesorado, en lo que a la letra j) se refiere.

Este artículo en su integridad, junto a otros, fueron cuestionados en un recurso de inconstitucionalidad ante el TC quien, a través de la ST 31/2010, afirmó la validez del estatuto catalán en lo que a la educación se refiere, al “[...] no contravenir ni desarrollar el núcleo esencial del derecho a la educación garantizado por el art. 27 CE”. Además, descarta igualmente cualquier intento de limitación extraestatutaria, al respetar el marco estatal. No obstante, plantea CONDE en su voto particular la posible inconstitucionalidad por el empleo del adjetivo “exclusiva” respecto de las letras a) y b)<sup>106</sup> del apartado 2,

---

<sup>104</sup> Ley Orgánica 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, *vid.*

<sup>105</sup> Ley Orgánica 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, *vid.*

<sup>106</sup> Conde, V., Voto particular respecto de la STC 31/2010, Suplemento del TC, 28 de junio de 2010.

donde las materias que abordan coinciden con lo que el legislador estatal ha delimitado como legislación básica, si bien el TC ha determinado que<sup>107</sup>:

Las reservas a favor del Estado [...]no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria como exclusivas, pues el sentido y alcance de esta expresión solo puede ser el que, con carácter general, admita, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC.

### **5.1.2.2 El Estatuto de Autonomía de Andalucía**

Una vez analizada la repercusión y el alcance del Estatuto catalán, procede ahora realizar la misma operación en lo que al Estatuto de Andalucía se refiere, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, caracterizándose por guardar un evidente paralelismo con el contenido de la norma autonómica catalana, a fin de alcanzar el mayor nivel competencial propio posible.

Particularmente, se trató de la primera reforma sufrida por el estatuto andaluz desde su creación, lo que permite tildar como necesaria dicha reforma, que afectó no únicamente a aspectos competenciales o de financiación, sino también institucionales y de relación con la Unión Europea<sup>108</sup>. No obstante, serán las reformas competenciales las que traiga a colación este trabajo de investigación: en este sentido, establece su artículo décimo como uno de los objetivos básicos de la Comunidad “una educación permanente y de calidad”, que desarrollará en los arts. 21 y 52, fundamentalmente. Del mismo modo que el observado anteriormente, se enumeran las competencias exclusivas y compartidas en dos apartados distintos ( arts. 50.1 y 50.2, respectivamente), en atención a los cuales no cabe plantearse la cuestión de su posible inconstitucionalidad ya que al guardar tanta relación con el modelo catalán, en lo que a este precepto se refiere, puede predicarse de él lo mismo que defiende el TC en la ST 31/2010, analizada anteriormente.

De hecho, no son pocas las veces en las que la propia sentencia hace alusión al Estatuto de Autonomía de Andalucía, a fin de equiparar en el trato competencial ciertas cuestiones. Este es el caso del propio FJ 77.º, citado anteriormente, o del FJ 69.º, que advierte “[...] que también en la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía (art. 51) se contiene una previsión similar, que no ha recibido reproche alguno de inconstitucionalidad de los Diputados recurrentes”<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> STC núm. 31/2010, *vid.*, FJ 77.º.

<sup>108</sup> *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, *óp.cit.*, pp.333-346.

<sup>109</sup> ST núm. 31/2010, *vid.*

En definitiva, puede resumirse, tal y como hace JIMÉNEZ, lo siguiente: por un lado, que España se encuadra dentro de un modelo educativo fuertemente descentralizado, donde las CCAA tienen no sólo capacidad normativa, sino también capacidad de decisión política. En segundo lugar, que el objetivo de esta organización es desarrollar una norma que conozca la realidad social, persiguiendo una planificación que se adapte a las diferencias interterritoriales. De esta forma, puede hablarse de lo que denomina “la consolidación del modelo” como culmen de un pacto social en el que cada ciudadano percibe un trato diferenciado, en aras de lograr una mayor participación en la comunidad por parte de estos<sup>110</sup>.

## 5.2 Evolución legislativa

A fin de poder comprender y profundizar tanto en el significado como en lo que supone la educación de la actual España, es necesario conocer su evolución histórica en lo que a desarrollo legislativo se refiere. Por ello, y acotando un periodo temporal que parte desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, conviene hacer un repaso de los acontecimientos más destacables.

Así pues, las primeras leyes que, brevemente, traeremos a colación, son dictadas durante la época franquista, lo que supuso que el contenido ideológico y religioso de estas normas estuviera muy presente. Entre algunas de sus características, puede mencionarse el establecimiento de un mínimo de enseñanza obligatoria y gratuita, mientras que se mantuvo la separación por sexos y se impuso el uso a nivel nacional de la lengua castellana. Destacan, en este sentido, la Ley sobre Educación Primaria de 1945, la Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 1953 y la Ley General de la Educación de 1970, considerada el primer paso hacia una España progresista<sup>111</sup>.

Llegamos así a la época de la democracia, donde conviene detenerse más a fondo, atendiendo al enfoque político de cada norma. La primera legislatura democrática llevó al poder a Unión Centro Democrático, de la mano de Adolfo Suárez González, cuyo Gobierno aprobó la Ley Orgánica que regulaba el Estatuto de Centros Escolares (LOECE), publicada en el BOE en el año de 1980. Sin embargo, esta ley fue catalogada como excesivamente conservadora por el Partido Socialista Obrero Español (en adelante

---

<sup>110</sup>Jiménez, J., “Las transferencias educativas en España y la configuración de modelos educativos autonómicos, el caso de Aragón”, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*, Zaragoza, 2002.

<sup>111</sup> Capitán, A., *Breve historia de la educación en España*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp.299-302.

PSOE), siendo recurrida ante el TC. Esta situación, sumada a la inestabilidad política del país por aquel entonces, las elecciones generales de 1982 y el triunfo del PSOE en las mismas, hicieron que la LOECE nunca llegara a entrar realmente en vigor, fracasando por tanto el proyecto del Ministro de Educación: Otero Novas<sup>112</sup>.

Llegamos así al Gobierno del PSOE, que se prolongará durante cinco legislaturas seguidas, desde 1982 hasta 1996, encabezado por Felipe González. Durante esta etapa, comienzan a desarrollarse las medidas de inclusión del alumnado escolar con discapacidad, como preámbulo a la aprobación de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), desarrollada por el Real Decreto sobre nueva Ordenación de la Educación Espacial de 1985, en cuyo texto se contienen numerosas referencias a esa necesidad de inserción educativa. Sin embargo, esta ley no tendría tanta incidencia en la estructura educativa como en la organización de los centros, por lo que no requiere más mención que la realizada<sup>113</sup>.

Posteriormente, se promulga en 1990 la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), que reforma casi en su totalidad la ley anterior y con la que aparecen los tintes autonómicos que se darán a esta materia educativa. De esta forma, uno de los objetivos de la ley era reforzar las competencias autonómicas al respecto, puesto que la presencia de la Administración central era considerada una merma del poder de las mismas, apostando por un aumento tanto de la descentralización (el Estado fijaba un mínimo del 65% en Comunidades sin lengua cooficial y un 55% en aquellas sin lengua propia, de acuerdo con el art. 4 de dicha Ley<sup>114</sup>), como de la presencia lingüística que no fuera la lengua común al territorio nacional. De hecho, la LOGSE articula la creación del Instituto nacional de Calidad y Evaluación para, precisamente, garantizar el cumplimiento de esos nuevos objetivos (hoy en día Instituto Nacional de Evaluación Educativa(en adelante INEE)), de forma que esta institución sirviera para coordinar la actuación autonómica con la central<sup>115</sup>.

Otras innovaciones, a nivel autonómico, que fueron introducidas por la LOGSE son el reconocimiento de la autonomía de los centros educativos como algo ventajoso que, como

---

<sup>112</sup> *Breve historia de la educación en España, óp.cit.*, pp. 368-372.

<sup>113</sup> Cerdá, M.C., e Iyana, A., “Evolución legislativa de la educación en España de 1970 a 2006 y su aplicación práctica”, *Revista Nacional e Internacional de Educación Inclusiva*, Vol.6, Núm.3, 2013, p. 153.

<sup>114</sup> Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE de 4 de octubre de 1990).

<sup>115</sup> *Breve historia de la educación en España, óp. cit.*, p.389.

tal, habría de ser fomentado por el Estado (art.57.4), así como la gestión económica que cada centro pudiera realizar respecto de sí mismo (art.58.2)<sup>116</sup>.

No obstante, las carencias que la LOGSE pudiera presentar intentaron ser parcheadas por la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG), cuya dedicación autonómica es mucho mayor, dejándose ver desde un primer momento en la exposición de motivos, que dicta así<sup>117</sup>:

Así pues, a lo largo de su cuerpo normativo, la Ley delimita y afianza las competencias básicas e impulsa las de las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas con competencias en educación. A ellas y al Ministerio de Educación y Ciencia reconoce y atribuye, en su caso, tanto competencias como responsabilidades, no sólo en los factores cruciales para la mejora de la calidad de la enseñanza, sino también en la reglamentación estatutaria y en la organización de la vida de la autonomía de los centros, de evaluación y de la inspección.

Este fragmento representa muy bien el propósito de la Ley, transmitiendo la voluntad de hacer un mayor hincapié en esa autonomía de los centros en las distintas dimensiones a la que venimos refiriéndonos. También incluyó en su articulado los primeros preceptos sobre el profesorado, con una valoración de la función pública docente (art. 30) que aparece ligada a su desarrollo profesional en los centros públicos (art. 31)<sup>118</sup>.

Las disposiciones finales de la Ley encomendaban también diversos aspectos a los entes autonómicos, tales como la fijación de un nivel presupuestario referido al módulo económico por unidad escolar, que en ningún caso podría ser inferior al fijado a nivel estatal, o el desarrollo de las normas contenidas en la Ley (a excepción de aquellas encomendadas expresamente al Gobierno), de acuerdo con lo establecido en los apartados 1.ª, 8ª y 30ª del art.149.1 CE<sup>119</sup>.

Llegamos de esta forma a 1996, cuando se produce un giro político con el ascenso al Gobierno del Partido Popular (en adelante PP) de la mano de José María Aznar, abriendo la séptima legislatura de la etapa democrática. Será el segundo gobierno de Aznar el que ponga en marcha la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) en el 2002, que sin embargo nunca llegó a entrar en vigor, debido a la irrupción en el gobierno del PSOE,

---

<sup>116</sup> Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de España, *vid.*

<sup>117</sup> Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los centros docentes (BOE de 21 de noviembre de 1995).

<sup>118</sup> Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, *vid.*

<sup>119</sup> Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros, *vid.*

con José Luis Rodríguez Zapatero, quien gobernó durante la novena y octava legislatura, paralizando la entrada en vigor de dicha normativa<sup>120</sup>.

Será durante la primera legislatura de este partido cuando se apruebe la Ley Orgánica de Calidad (LOE), de 3 de mayo de 2006, con el voto en contra de los diputados del PP. No cabe a este respecto añadir numerosas novedades a una Ley en la que se sigue resaltando el amplio marco de desarrollo normativo autonómico, tal y como muestra el preámbulo de la propia norma<sup>121</sup>:

Con esta Ley se asegura la necesaria homogeneidad básica y la unidad del sistema educativo y se resalta el amplio campo normativo y ejecutivo de que disponen estatutariamente las Comunidades Autónomas para cumplir los fines del sistema educativo[...]La flexibilidad del sistema educativo lleva aparejada necesariamente la concesión de un espacio propio de autonomía a los centros docentes.

La lectura de este fragmento deja entrever el objetivo de la ley, conjugando, por un lado, la profundización en la autonomía que ya venía siendo incorporada en otras normas, con la homogeneidad del sistema a nivel estatal, lo que supone la existencia de mecanismos de control y evaluación. Sin embargo, esa homogeneidad queda cuestionada por el hecho de que, por ejemplo, como muestra la consecuencia más inmediata de la autonomía presupuestaria, cada Comunidad pueda destinar el número de recursos que convenga necesario a la educación, pudiendo haber diferencias notables entre lo que destina una y otra y, por tanto, entre lo que recibe uno y otro alumno español.

Esta LOE se mantendrá durante parte de la siguiente legislatura, que tuvo inicio en el 2011, presidida por el PP con Mariano Rajoy, hasta que es modificada por la nueva Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), de 9 de diciembre de 2013, vigente en la actualidad. Los objetivos políticos del gobierno del PP se intentaron plasmar en esta norma, siguiendo las recomendaciones de la OCDE para una mayor autonomía de los colegios, modificando la relación Estado-Autonomías con la implantación de unas asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica, o ligando la emisión del título de bachiller a la superación de una prueba de evaluación externa. En cuanto a esta última característica, la diferencia radica en que mientras que con la LOE esta prueba permitía también el acceso a la universidad, en este caso, el alumno ya contaba con su título oficial de Bachillerato. Por otro lado, se intentaron incorporar medidas

---

<sup>120</sup> “Evolución legislativa de la educación en España de 1970 a 2006 y su aplicación práctica”, *vid.*, p. 259.

<sup>121</sup> Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 4 de mayo de 2006).

políticas que pretendían devolver al Estado un mayor poder de fijación de los contenidos mínimos, con un incremento del 10%, que sin embargo fueron desechadas por la presión autonómica<sup>122</sup>.

Quizá por ser esta la última y vigente Ley, convenga detenerse más detalladamente en ella. De la lectura del propio texto normativo puede extraerse que los principales objetivos del legislador son, entre otros: incidir en la calidad educativa (para lo que se apoya en los resultados obtenidos por alumnos españoles en el informe PISA), reducir las altas tasas de abandono estudiantil e impulsar el número de alumnos que destaquen por su excelencia<sup>123</sup>. Todo esto puede leerse en el Preámbulo de la LOMCE, que actúa fielmente como reflejo de la evolución legislativa de la educación en España: una crítica a las leyes de gobiernos anteriores y una promulgación de una nueva normativa con cada gobierno, lo que aporta inestabilidad al sistema educativo español y obliga a plantear el interrogante de si es posible alcanzar un equilibrio entre todas las posiciones políticas existentes y el desarrollo de la educación.

La realidad es que, si acudimos a los datos arrojados por el INEE respecto al panorama de la educación, y contrastamos los datos educativos españoles con los obtenidos en los países de la OCDE y la UE entre 2007 y 2017, puede observarse como estos dos últimos duplican (43,8 y 45,9%, respectivamente) las tasas españolas (22,7%) de población que tiene como titulación máxima la segunda etapa de Educación Secundaria y postsecundaria no terciaria, poniendo en evidencia la tasa de abandono española<sup>124</sup>.

En definitiva, puede concluirse que los principales puntos que generan controversia con el cambio de legislatura y, por tanto, son objeto de reforma, son la docencia y el profesorado, la autonomía de los centros (organización y dirección, fundamentalmente), el contenido mínimo que fija el Estado y las materias que se imparten. Básicamente, la cuestión gira en torno al tema autonómico, en tanto qué competencias han de ser asumidas por las Comunidades Autónomas. En este sentido, asistimos al eterno debate entre

---

<sup>122</sup> García., M.L., “La LOMCE y la centralización de competencias educativas”, *CCOO*, fecha no disponible (disponible en <http://docpublicos.ccoo.es/cendoc/035330LOMCECentralizacionCompetenciasEducativas.pdf>, última referencia 21 de febrero de 2019).

<sup>123</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE de 10 de diciembre de 2013).

<sup>124</sup> Gobierno de España, “Panorama de la Educación, Indicadores OCDE 2018”, *Ministerio de Educación y Formación Profesional*, Madrid, 2018, p.7 (disponible en [http://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:2cba4aaa-4892-40d7-ac8b-00efbc95b8a2/Panorama%20de%20la%20Educacion%202018\\_final.pdf](http://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:2cba4aaa-4892-40d7-ac8b-00efbc95b8a2/Panorama%20de%20la%20Educacion%202018_final.pdf), última consulta 26 /02/ 2019).



posturas más centralistas que buscan recuperar contenidos, y las reticencias de las autonomías de ceder parte de su espacio competencial (ya que constitucionalmente están legitimadas para ello).

### 5.3 Estado de la cuestión

Una vez analizada la evolución histórica que han tenido las distintas leyes de educación, cabe ahora plantearse cuál es la situación actual y qué planteamientos cobran fuerza de cara al futuro. Así, tal y como puede desprenderse de lo leído hasta ahora, cada cambio gubernamental ha llevado asociado generalmente otro legislativo, en lo que a educación se refiere, lo que obliga a cuestionarnos la consolidación y fiabilidad de la educación española.

Estas inquietudes también han sido trasladadas al ámbito político, lo que ha llevado a los distintos partidos a realizar avances mediante diversos acercamientos y diálogos, fruto de los cuales nace, el 14 de febrero de 2017 y dentro de la Comisión de Educación y Deporte, la Subcomisión Pacto Estado social y Político por la Educación, impulsada por PP, PSOE y Ciudadanos con el apoyo de todas las fuerzas parlamentarias<sup>125</sup>.

El objetivo de este encuentro político fue frenar la evidencia del uso de la educación como una herramienta electoral, de manera que se fijaran unos mínimos inquebrantables que permitieran dar estabilidad al sistema, puesto que fuera cual fuese el partido gobernante respetaría siempre esos mínimos nacidos del consenso y aprobación grupal. Así pues, este “Pacto Nacional por la Educación” ha centrado el debate de los últimos años, articulando su estructura en un guion que cuenta con 15 puntos, de los que conviene destacar los siguientes<sup>126</sup>:

- El punto segundo del guion, que aborda “la financiación del sistema educativo”, a nivel tanto estatal y autonómico como de entes locales, trata de fijar un suelo de financiación, estableciendo unas prioridades y fijando becas y demás colaboraciones de ayuda al estudio.

---

<sup>125</sup> Esteban, P., “¿Habrà pacto educativo en España? Los vetos políticos frenan la ley más ambiciosa”, *El Confidencial*, 23 de enero de 2018 (disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-01-23/pacto-nacional-educacion-espana-vetos-politicos\\_1508727/](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-01-23/pacto-nacional-educacion-espana-vetos-politicos_1508727/), última consulta 27/02/2019).

<sup>126</sup> Rodríguez., “Guion de temas a abordar en la subcomisión”, *La Voz de Galicia*, 15 de enero de 2018 (disponible en : <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/educacion/2018/01/12/guion-temas-abordar-subcomision/00031515783379866428971.htm>, última consulta 27/02/2019).

- El punto número cuarto, que trata sobre “la profesión docente” y lo referido a su formación inicial, el sistema de acceso y carrera, así como la formación que deba ser recibida durante la vida del docente.
- Otro punto llamativo es el relativo a “las redes de centros educativos”, puesto que el peso o relevancia que cobra la enseñanza pública ha ido variando en función de una u otra ley. Así, será esta enseñanza pública la que se quiera fijar como epicentro, desde la cual se articulen aspectos de la concertada y ciertas bases de la privada. Resaltar que en este epígrafe, además, quedarían incluidos aspectos relativos a la supervisión y regulación. En relación con este punto es necesario mencionar también el décimo, referido al “centro educativo”, donde se aborda la propia autonomía del centro, su gobernanza, la participación en el mismo o los órganos que lo componen.
- A nivel autonómico, destaca el punto octavo, que versa sobre el “sistema educativo y modelo territorial”, abordando tanto el tratamiento competencial de la educación como la coordinación, la cooperación y la inspección entre las distintas administraciones.
- Por último, ha de destacarse el punto más conflictivo, cuyo título queda redactado de la siguiente forma: “Ordenación académica. Currículo escolar y metodologías”. Es, sin duda, el que más controversia genera, ya que bajo su amplia rúbrica se engloban no pocas materias, tales como la organización de contenidos, las actuaciones frente a la violencia de género en lo que a educación en igualdad se refiere, las enseñanzas en la lengua oficial y cooficial, las decisiones sobre las materias a impartir así como el nivel competencial que ha de ser asumido para elaborar el currículo.

Sin ánimo de recoger todos los apartados del guion, son estos puntos los que mejor reflejan el amplio abanico de contenidos del Pacto por la Educación, siendo lógico que tuviera entre sus objetivos aquellas materias que han protagonizado más desacuerdos entre los distintos grupos y, por tanto, han sido las que han motivado, principalmente, el cambio legislativo. Sin embargo, tampoco es de extrañar que precisamente por la conflictividad de las materias hayan sido muchos los encuentros llevados a cabo en el

Congreso, con el fin de buscar un consenso entre todas las fuerzas políticas, superando las ochenta comparecencias<sup>127</sup>.

El Pacto por la Educación se trata de uno de los proyectos más ambiciosos de los impulsados hasta ahora, y como tal necesita una financiación en cuantías elevadas que permita dar el giro que se busca. Esto es lo que defendía el PSOE ante el PP, pues este Pacto se acordó con el PP en la Moncloa, incluyendo entre sus peticiones para habilitar este consenso un aumento en la financiación hasta el 5% del PIB español, el línea con el resto de los países europeos. Hasta tal punto cobró relevancia dicha solicitud, rechazada por el PP, que en marzo de 2018 el PSOE abandonó la subcomisión y, por ende, el Pacto de la Educación. Partidos como CS o PP propusieron trasladar el punto segundo de la financiación al final del guion, con el objetivo de, al menos, intentar llegar a un acuerdo en otros aspectos. Sin embargo, el desacuerdo llegaría tarde o temprano, así que la Mesa continuó sus negociaciones sin el liderazgo del PSOE al frente de la misma<sup>128</sup>.

De esta forma, desde el momento en que una de las principales fuerzas políticas abandonara el Pacto, la credibilidad del mismo iría cayendo por su propio peso. Efectivamente, a medida que se sucedían los días abandonaron grupos como Unidos Podemos, el Partido Nacionalista Vasco o Esquerra Republicana de Catalunya. De esta forma, a la última reunión acudieron sólo CS y PP, lo que obligó al Congreso a recordar la falta de toma de decisiones a las que pudieran llegar únicamente dos partidos, produciéndose la disolución de la subcomisión el 14 de mayo de 2018<sup>129</sup>.

Llegamos así en la línea temporal política a junio de 2018, cuando se produce una moción de censura al anterior presidente que hará que España pase a ser gobernada desde entonces y hasta ahora por Pedro Sánchez, como líder del PSOE. Cabe pues preguntarse qué rumbo tomó el ámbito educativo una vez disuelta la Mesa del Congreso para el Pacto por la Educación, que ha pasado a ser un mero debate político para dejar atrás su posible viabilidad como un auténtico acuerdo de mínimos.

---

<sup>127</sup> “Guion de temas a abordar en la subcomisión”, *vid.*

<sup>128</sup> Olga, R., “Sánchez se radicaliza y decide romper en solitario el pacto educativo”, *El Mundo*, 6 de marzo de 2018 (disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2018/03/06/5a9e807be5fdea5c668b45a0.html>, última visita 27/02/2019).

<sup>129</sup> Archivo, “El Pacto Educativo no puede tomar decisiones sólo con PP y Ciudadanos, según el Congreso”, *Europa Press*, 10 de abril de 2018 (disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/educacion-00468/noticia-pacto-educativo-no-puede-tomar-decisiones-solo-pp-ciudadanos-congreso-20180410160334.html>, última consulta el 27/02/2019).

Siguiendo el hilo legislativo histórico, el nuevo gobierno comenzó a trabajar en la reforma de la LOMCE, incluyendo entre otros aspectos las exigencias de financiación de destinar el 5% del PIB al sistema educativo. Para ello, el principal foco de trabajo se centró en modificar determinados aspectos de la LOE, con el fin de derogar la norma actual, fruto del cual se aprueba el pasado 15 de febrero el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (de aquí en adelante, LOMLOE), impulsada por la ministra de Educación, Cultura y Deporte: Carmen Celaá<sup>130</sup>.

En conclusión, tras haberse esfumado el simbólico proyecto del Pacto por la Educación, volvemos a la misma línea clásica donde la educación cobra tintes electorales y es objeto de numerosos deseos de reforma, si bien es necesario precisar, antes de dar por finalizado este punto, que la tramitación parlamentaria de la LOMLOE dependerá de los resultados de las futuras elecciones generales, el próximo 28 de abril.

---

<sup>130</sup> Villar, J., “El Gobierno aprueba el Proyecto de Ley de Educación”, *Gobierno de España*, 15 de febrero de 2019 (disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2019/150219-consejo-ministros.aspx>, última consulta el 27/02/2019).

## 6. CONCLUSIONES

De la lectura global del presente trabajo de investigación, podemos extraer que España queda configurada de una manera única y peculiar en lo que a distribución de competencias se refiere. Así, se distinguen tres principales niveles, protagonizados por el Estado central, las autonomías y el nivel local de la mano de municipios y provincias, cuyas relaciones interterritoriales encuentran su fundamento en la configuración constitucional, contenida tal y como ha quedado expuesto en el Título VIII de la CE : “De la Organización Territorial del Estado”, de la que puede concluirse la gran autonomía con la que han sido dotadas las Comunidades Autónomas.

En este sentido, cabe destacar la existencia de tres tipos de competencias: las exclusivas, incluidas en el área competencial del Gobierno estatal en virtud del art. 149 CE, aquellas susceptibles de ser asumidas por las CCAA conforme al art 148 CE y, por último, aquellas materias respecto de las cuales una o varias facultades corresponden a más de un ente.

Corresponde a este último bloque el derecho fundamental recogido en el art. 27 CE, la educación, que haciendo alusión a la definición prestada, nos lleva a concluir que corresponde al Estado fijar unas bases que habrán de ser complementadas por las potestades legislativas y ejecutivas de las que disfruten las Comunidades Autónomas, debidamente recogidas en los Estatutos de Autonomía, evitando que entre en juego la cláusula de prevalencia del derecho estatal.

Es innegable la importancia que cobra la educación dentro de la configuración de un país, pues a través de ella se adquieren las notas históricas, culturales, lingüísticas y, en definitiva, identificativas de cada nación. En este sentido, resulta evidente que la tradición geográfica e histórica española ha obligado a configurar un sistema que trate de conjugar todas esas peculiaridades, dando pie a dos vías de acceso a la autonomía: aquellas comunidades que han accedido por la vía del art.151 CE y aquellas de la “vía ordinaria” o art. 143 CE.

La principal consecuencia de ello, y enfocada al mundo educativo, fue la asunción de un grado competencial diferente en función de la vía de acceso, lo que obligó a promulgar la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la

Constitución. De esta forma, todas las Comunidades pasaron a tener el máximo techo competencial educativo posible.

Sin embargo, cabe preguntarse de qué sirve que las Comunidades disfruten de tales facultades cuando verdaderamente no existe una homogenización estatal que sirva de referencia a la hora de desarrollar esas bases. En este sentido, llama la atención la proliferación de leyes desde la época de la transición que, más que contribuir a una riqueza de la comunidad educativa, han ocasionado inestabilidad y caos. Así, del análisis de las distintas normas, puede concluirse que uno de los puntos principales de desencuentro entre unos y otros partidos políticos es, sin duda, el referido a la autonomía que han de tener las distintas Comunidades a la hora de fijar el contenido mínimo, afectando en consecuencia tanto a la autonomía del centro como del profesorado.

Llegados a este punto, cabe traer a colación el intento de realizar un Pacto por la Educación que incluyera ese contenido común y homogéneo que sobreviviera a las distintas legislaturas. Sin embargo, una vez más, los intereses políticos prevalecieron por encima de los intereses de los ciudadanos, obligando a deshacer ese intento de Pacto que no tendrá más relevancia que la de cualquier otro debate político, ya que la evolución legislativa que ha tenido la educación ha dejado claro que la promulgación de leyes nuevas ha sido una actuación repetida por cada partido nuevo que ha llegado al Gobierno.

Resulta evidente que la educación en España goza de una configuración distinta en función de la Comunidad Autónoma, tanto respecto de las materias que se imparten como de la autonomía de la que goza cada centro. Como vemos, se trata de un pulso constante en torno a la autonomía, donde nuestra propuesta incluye, como recomendable, el aumento por parte del Estado en un 15% y 25% del porcentaje de fijación de contenidos mínimos en las Comunidades que no tienen lengua cooficial y en aquellas que sí, respectivamente, en aras de una mayor homogenización, permitiendo este doble incremento que el porcentaje que configuren las autonomías sea el mismo para todas ellas. Así, esta propuesta permitiría pasar del 65% y 55%, respectivamente, al 80%: de esta forma, el restante 20% quedaría a expensas de las CCAA, permitiendo transmitir al alumnado la identidad y cultura propia de cada Comunidad.

Como apuntábamos en el epígrafe anterior, hablaba el preámbulo de la LOE de homogeneidad, pero cómo poder predicar esta característica del alumnado cuando las diferencias de conocimientos entre niños procedentes de distintas Comunidades son

evidentes, y aquí nos permitimos apoyarnos en nuestra experiencia vital en una Universidad como es Comillas que recoge un alumnado procedente de diversas CCAA, lo que sin duda es enriquecedor. Por otro lado, merece la pena traer a colación la propuesta que precisamente hizo quebrantar el Pacto por la Educación: un aumento de la financiación que incluya hasta el 5% del PIB, puesto que no se trata de gasto, sino de inversión, y a la larga ese aumento porcentual permitirá que esos esfuerzos iniciales se vean reflejados en un incremento de la productividad, fruto de las contribuciones que realicen profesionales que en años anteriores fueron un alumnado que disfrutaron de una mejor formación y mayores recursos.

En definitiva, el pueblo español y sus partidos políticos tienen todavía una larga carrera que recorrer, en lo que al mundo de la educación se refiere, ya que es necesario abandonar las líneas de fragmentación, desigualdades e inestabilidad, para abogar por una senda del diálogo, recogiendo un sistema institucional y funcional que sepa conjugar la unidad nacional con cada una de las particularidades que presentan las Comunidades Autónomas integrantes de nuestro país.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

### **Legislación**

Constitución Española (BOE de 29 de diciembre de 1978).

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril de 1985).

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

Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (BOE de 24 de diciembre de 1992).

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

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

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

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

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (BOE de 30 de diciembre de 2013).

### **Jurisprudencia**

STC núm. 4/1981, de 2 de febrero[RTC 1981/4].

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

STC núm. 25/1981, de 14 de julio[RTC 1981/25].

STC núm. 32/1981, de 28 de julio[RTC 1981/32].

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

STC núm. 18/1982, de 4 de mayo[RTC 1982/18].

STC núm. 35/1982, de 14 de junio[RTC 1982/35].

STC núm. 135/1982, de 5 de octubre[RTC 1982/135].

STC núm. 64/1982, de 4 de noviembre[RTC 1982/64].

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

STC núm. 57/1983, de 28 de junio[RTC 1983/57].



STC núm. 49/1984, de 5 de abril[RTC 1984/49].  
STC núm. 77/1984, de 3 de julio[RTC 1984/77].  
STC núm. 79/1985, de 6 de febrero[RTC 1985/79].  
STC núm. 56/1986, de 13 de mayo[RTC 1986/56].  
STC núm. 108/1986, de 29 de julio[RTC 1986/108].  
STC núm. 27/1987, de 24 de marzo[RTC 1987/27].  
STC núm. 214/1989, de 21 de diciembre[RTC 1989/214].  
STC núm. 56/1990, de 29 de marzo[RTC 1990/56].  
STC núm. 57/1990, de 29 de marzo[RTC 1990/57].  
STC núm. 62/1990, de 27 de abril[RTC 1990/62].  
STC núm. 147/1991, de 4 de julio[RTC 1991/147].  
STC núm. 36/1994, de 10 de febrero[RTC 1994/36].  
STC núm. 109/1998, de 21 de mayo[RTC 1998/109].  
STC núm. 244/1998, de 20 de diciembre[RTC 1998/244].  
STC núm. 48/2004, de 25 de marzo[RTC 2004/48].  
STC núm. 31/2010, de 28 de junio[RTC 2010/31].  
STC núm. 8/2012, de 12 de enero[RTC 2012/8].

### **Obras doctrinales**

Álvarez, E., *Curso de Derecho Constitucional, vol.II: Los órganos constitucionales. El Estado Autonómico*, Tecnos, Madrid, 2008, pp.463-466.

Álvarez, M.I, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia,2008, p.145.

Alzaga ,O., Gutiérrez ,I., Reviriego,F.,Salvador,M., *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid,2011, pp.118-119.

Aragón, R., “La construcción del Estado autonómico”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 54/55, pp. 75-95.

Aragón, M., *Organización General y Territorial del Estado (Tomo II)*, Thomson Reuters, 2011, Pamplona, pp.389-391.

Balaguer, F., *Manual de Derecho Constitucional, vol.II*, Tecnos, Madrid, 2005, pp.283-286.

Bartolomé, J.C., *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p.229.

Capitán, A., *Breve historia de la educación en España*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp.299-302.

Cerdá, M.C., Iyana, A., “Evolución legislativa de la educación en España de 1970 a 2006 y su aplicación práctica”, *Revista Nacional e Internacional de Educación Inclusiva*, Vol.6, Núm.3, 2013, pp.150-163.

Conde, V., Voto particular respecto de la STC 31/2010, Suplemento del TC, 28 de junio de 2010.

Esteban, J. y González-Trevijano, P., *Tratado de Derecho Constitucional III*, Servicio de Publicaciones facultad derecho Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000, pp. 809-812.

Balaguer, F., “La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal”, *RAP*, n.º 32, pp. 95-147.

Fossas, E., *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*, Marcial Pons-IVAP, Madrid, 2007, pp.151-173.

García de Enterría, E., “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”, *RAP*, 1983, n.100-102.

García, E., *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 2, Núm. 5, mayo-agosto 1982, pp. 63-93.

García., M.L, La LOMCE y la centralización de competencias educativas, CCOO, fecha no disponible (disponible en

<http://docpublicos.ccoo.es/cendoc/035330LOMCECentralizacionCompetenciasEducativas.pdf>, última referencia 21 de febrero de 2019).

Garrido, V., *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2007, p.278.

Garrido, V., *Sinopsis artículo 148 Constitución Española*, Congreso de los Diputados, 2003 (disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=148&tipo=2>, última consulta 13/02/2019).

Jiménez- Blanco A. y G., Mayor, P., Osorio, L., *Comentario a la Constitución: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Ramón Aceres, S.A, Madrid, 1993, pp. 680-682.

Jiménez,J., “Las transferencias educativas en España y la configuración de modelos educativos autonómicas, el caso de Aragón”, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*, Zaragoza, 2002.

Lasagabaster,I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*, Civitas, Madrid, 1991,p.113.

Llamazares,D.,Tejón,R., Celador,O., *Educación e ideología*, Dykinson,S.L, Madrid, 2010, p.15.

López, L., Espín, E., García J., Satrústegui M., *Derecho Constitucional. Los poderes de Estado. La organización territorial de Estado, vol. II*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pp.343-345.

Merino,J.F, Pérez-Ugena,M., Vera,J.M, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1995, p.306.

Panorama de la educación, Indicadores OCDE 2018, Ministerio de Educación y Formación Profesional, Madrid, 2018, p.7 (disponible en <http://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:2cba4aaa-4892-40d7-ac8b->

00efbc95b8a2/Panorama%20de%20la%20Educacion%202018\_final.pdf, última consulta 26 /02/ 2019).

Parada, R., *Derecho Administrativo II: Organización y empleo público*, Marcial Pons, Barcelona, 2003, p.213.

Parejo, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, p.295.

Salguero, M., *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*, Ariel, Barcelona, 1997, p.104.

Sanz, A., *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2006, pp.193-201.

Tornos, J., *Informe sobre las autonomías*, Barcelona, 1987.

Torres, A., *Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo I: Sistema de Fuentes y de Derechos.*, Servicio de Publicaciones Facultad Derecho UCM, Madrid, 2004, pp.543-545.

Esteban, P., “¿Habrá pacto educativo en España? Los vetos políticos frenan la ley más ambiciosa”, *El Confidencial*, 23 de enero de 2018 (disponible en: [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-01-23/pacto-nacional-educacion-espana-vetos-politicos\\_1508727/](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-01-23/pacto-nacional-educacion-espana-vetos-politicos_1508727/), última consulta 27/02/2019).

Rodríguez, F., “Guion de temas a abordar en la subcomisión”, *La Voz de Galicia*, 15 de enero de 2018 (disponible en : <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/educacion/2018/01/12/guion-temas-abordar-subcomision/00031515783379866428971.htm>, última consulta 27/02/2019).

Olga, R., “Sánchez se radicaliza y decide romper en solitario el pacto educativo”, *El Mundo*, 6 de marzo de 2018 (disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2018/03/06/5a9e807be5fdea5c668b45a0.html>, última visita 27/02/2019).

Archivo, “El Pacto Educativo no puede tomar decisiones sólo con PP y Ciudadanos, según el Congreso”, *Europa Press*, 10 de abril de 2018 (disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/educacion-00468/noticia-pacto-educativo-no-puede-tomar-decisiones-solo-pp-ciudadanos-congreso-20180410160334.html>, última consulta el 27/02/2019).

Villar, J., “El Gobierno aprueba el Proyecto de Ley de Educación”, *Gobierno de España*, 15 de febrero de 2019 (disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2019/150219-consejo-ministros.aspx>, última consulta el 27/02/2019).