

Encontro

Educação e Regionalização

13 de Outubro de 1996

AUDITÓRIO DA BIBLIOTECA MUNICIPAL

LA EDUCACION Y LA REGIONALIZACION

DEBIDO DE
ALLO HABRIA
QUE INTERCAMBIAR
MUNICIPIOS...
"SO FORMAL"

Uno de los planteamientos actuales mas dinámicos que al parecer se les presentan a Vds. en estos momentos y ese es el motivo por el que se me ha invitado a impartir esta conferencia es el de la regionalización del sistema educativo dentro de la estructura de un Estado -tema sin duda vivo y polémico- porque estando vinculada la educación a la transmisión de valores y pautas culturales vigentes en una Comunidad, constituye una preocupación medular en todas las discusiones sobre politica educativa.

También en España, ante las previsiones constitucionales de 1978 sobre la organización territorial del Estado, según el esquema de un nuevo modelo descentralizado, la ordenación del sistema educativo suscitó y sigue suscitando una especial sensibilidad, ya que los valores y pautas culturales en los que se fundamenta la pluralidad de las distintas Comunidades iba a depender, en gran medida, del ordenamiento que se hiciera en el sistema escolar.

Legrand, en 'Les politiques de l'education' afirma que cuando se compara la organización politica de los sistemas educativos en Europa, la primera constatación que puede hacerse es la diversidad de situaciones entre los distintos gobiernos. Y esta diversidad se polariza a los países de influencia cultural anglosajona -en los que los gobiernos se limitan a definir los marcos generales de acción, sin intervenir, directamente en la organización y la gestión de los centros-, a la de los países continentales donde los gobiernos dirigen a menudo, hasta el mas mínimo detalle esta organización y esta gestión.

Con la generalización o simplificación que supone toda reducción a modelos de la organización politico-educativa, los estudios comparados nos ofrecen basicamente, a la hora de optar por una solución organizativa de la politica escolar, tres modelos o "tipos ideales": el modelo centralista, su opuesto, el modelo federal y el que con diversos matices, podríamos considerar intermedio o mixto el autonómico.

Estos modelos guardan una estrecha relación con las divisiones hechas en el Derecho politico sobre las formas del Estado, en función, predominantemente, de uno de sus elementos, el territorio. Tales formas pueden reducirse, como dice Lucas Verdú, a estas tres: El Estado unitario, el Estado federal y el Estado regional.

El **modelo centralista**, basado en una adaptación del modelo ideado por la Revolución francesa, se caracteriza por las notas básicas de: **unidad** (de doctrina, de métodos, de lenguas, de contenidos curriculares, de organización, dirección y supervisión del sistema escolar); **estatalización de la enseñanza**; **dependencia y uniformidad**, (de modo que todas las actuaciones educativas se encomiendan a un aparato dependiente o integrado en la Administración del Estado- en el caso de la enseñanza pública-, o autorizado, controlado y supervisado por él- en el caso de la enseñanza privada-); **exclusión, o subordinación**, ~~en el mejor de los casos~~, de otras instancias públicas territoriales o corporativas (Municipios, Provincias, Regiones o Universidades), cuya intervención decisoria en el sistema es irrelevante; mas con el carácter de excepción que de principio. ^(a) FRECUENCIA, ^(b) CONCELTOS, ^(c) PROVINCIA-DISTRITO, ^(d) ALBERTO = REGIAO ← Portugal, España, Suiza

El modelo opuesto el **descentralizado**, típico de los sistemas políticos de los Estados federales (el Estado norteamericano, los Estado federales centro-europeos. .), el Estado central asume escasas competencias en materia educativa; las suficientes para establecer, (únicamente, unas "leyes marco" de homogeneización y coordinación del conjunto de "sistemas educativos" propios de sus instancias territoriales (Länder, estados federales, Cantones que asumen practicamente, toda la normativa y gestión del sistema escolar.

En la tercera posibilidad, la del **modelo intermedio o mixto** (modelos políticos del Reino Unido, Italia...), corresponde a las instancias centrales (Parlamento, Gobierno), la fijación de las líneas generales de actuación y financiación del sistema, y, a los Entes territoriales locales, de base normalmente electiva ("Local Education Authorities"), o a Entes de base corporativa (las Universidades), su desarrollo normativo, su gestión y ejecución administrativa. Se trata de un modelo en el que junto al reconocimiento de la peculiaridad y personalidad de las Comunidades infraestatales (propio de la tradición plural del antiguo régimen), se recoge parte del papel asumido por el Estado central.

En el modelo regional, consecuencia del denominado 'Estado regional', siendo en principio un modelo descentralizado, las posturas, como es sabido, pueden variar a tenor de los planteamientos que, o bien se muestran mas partidarios de asimilar en exceso el Estado regional con el Estado federal, o de entenderlo como un tipo intermedio entre el Estado unitario y el Estado federal, o, por el contrario, de acentuar sus diferencias.

→ Y QUE SE HA DESARROLLADO DE BIUDO PANORAMA AL DE
UDS. EN PORTUGAL.
HAY PROFESORES PORTUGUESES EN LA SALA, MAS AUTORIZA-
DOS QUE YO NATURALMENTE PARA HABLAR DEL "SISTEMA EDUCATIVO
PORTUGUES, Y DE QUIENES LO HE APRENDIDO.

Expongo a continuación las peculiaridades del modelo autonómico, al filo de la breve panorámica que se ofrece sobre la Historia de la organización del sistema educativo español.

España ha tenido un modelo claramente centralizador en la organización y regulación de su sistema educativo desde los comienzos del constitucionalismo. A lo largo del siglo XIX se ha ido consolidando un sistema educativo caracterizado por las notas básicas que definen aquella concepción centralizadora. Inicio de esta concepción fueron las disposiciones del Título IX de la Constitución de 1812, "De la Instrucción Pública": 'El Plan General de enseñanza sera uniforme en todo el Reino' (Artº 368); "Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la Instrucción pública (Artº 370). Consecuente con esa centralización administrativa, van a ser también los intentos de uniformidad lingüística: 'Que sea tambien una la lengua que se enseñe y que esta sea la lengua castellana' (decia el Informe Quintana de 1813).

Entonces la debilidad económica del Estado hizo que durante algún tiempo, municipios y provincias; se responsabilizasen de ciertos coste,- de las enseñanzas primaria y media, dentro del esquema general y uniforme establecido por el gobierno; pero esa hipoteca para las Entes locales nunca fue bien vista y desaparecio a medida que se fortalecian los presupuestos del Estado.

Esta concepción centralista del sistema educativa español a excepción del periodo comprendido entre 1931 a 1939 en el que se reconoce 'el hecho diferencial' regional en la organización del "Estado integral" de la República, y en el que aparecen algunos brotes de descentralización en el sistema educativo (p.e.: la posibilidad de organizar la enseñanza en las lenguas de las respectivas regiones; una estructura "dualista" del sistema escolar, con red de Centros estatales y otra, paralela, de Centros regionales; autonomia de la Universidad de Barcelona etc..), se ha mantenido, practicamente inalterable, a través de cambios de gobierno y de regimenes politico, hasta la apertura del proceso constituyente de 1978.

La misma reforma educativa llevada a cabo en la Ley General de Educación de 1970, tan avanzada en la revisión de muchos aspectos técnicos del sistema, dejó éste inmodificable en cuanto a su dependencia de la Administración del Estado central. Un indicador expresivo del protagonismo estatal en la educación, en relación con la

participación de otras Instancias Públicas, es el escaso porcentaje de gastos que, según el "Libro Blanco de la reforma educativa del 70, correspondían a las Administraciones locales (el 6, 75%), frente a las cifras, en la misma época de las Administraciones análogas de Inglaterra (el 81%) y de Alemania Federal(el 93%).

→ Tal vez la fuerte implantación que ha tenido en España el modelo centralista haya motivado que, a la hora de reconducir ese modelo a fórmulas de descentralización político-administrativa, se haya adaptado un modelo singular, el modelo "autonómico" que participa en proporción variable, de los rasgos y caracteres que definen a los modelos precedentes.

CARACTERISTICAS DEL DISEÑO EDUCATIVO EN EL MODELO ESPAÑOL DEL "ESTADO AUTONOMICO"

En el diseño de un sistema educativo descentralizado, propio de un Estado 'autonómico', como el español actual, se proyecta toda la enorme complejidad y dificultad que supone la vertebración de esa forma nueva de organización del Estado (distinta de la del Estado unitario o central, del federal o del regional, de otras Constituciones demo-liberales europeas), que ha inspirado la Constitución española de 1978. Complejidad y dificultad que en el caso del sistema educativo español, se presenta desde una doble perspectiva: una global y otra específica.

○ Desde una perspectiva global, por cuanto el texto constitucional abandonando el patron centralista y uniforme del sistema educativo precedente, reconoce una pluralidad de instancias y de fuentes normativas concurrentes en su diseño lo que supone contemplar el sistema desde posiciones y contextos socioculturales muy diferentes ("El Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias, y en las Comunidades Autónomas. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"),

La complejidad de normas, explícita o implícitamente aludidas por la Constitución, que será preciso articular para configurar el sistema educativo autonómico, es muy grande. Esas normas provienen, fundamentalmente, de los preceptos de la Constitución, obviamente; de los Estatutos de las respectivas Comunidades autónomas; de las Disposiciones estatales que deleguen o transfieran, expresa o genéricamente, facultades educativas, susceptibles de ello, del Estado o de las Comunidades autónomas; y de las Sentencias del Tribunal Constitucional que, con sus

matizaciones, han sido pieza esencial de la coordinación y coherencia de toda, esa diversidad de fuentes normativas del sistema autonómico. Por otra parte, difícilmente puede servir de criterio de referencia otros modelos descentralizados de corte democrático. Porque el modelo español, pese a recibir influencias de otros modelos descentralizados, especialmente del modelo regional italiano, del modelo de Estado federal alemán y del modelo de "Estado integral" de la II República, no se reconduce a ninguno de ellos; se sitúa a medio camino, según las diversas materias, entre las cotas de descentralización de los Estados regionales y las de autogobierno de los Estados federales, sin que pueda atribuirsele legítimamente una u otra clasificación.

Y junto a esta perspectiva de carácter global, hay otra mas específica. No se da en la Constitución un diseño claro y acabado del modelo de sistema educativo pretendido. La técnica seguida en este campo por los legisladores constituyentes fue en cierto modo confusa y asistemática, llena de lagunas, ambigüedades que en la práctica ha conducido a un esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, impreciso, cargado de dificultades interpretativas y atípico que hace necesario acudir con demasiada frecuencia, a la tarea depuradora que con sus autorizadas interpretaciones haga el Tribunal Constitucional para ir configurando, paso a paso, a través de un proceso laborioso y lento, todo el entramado de principios y bases del nuevo sistema educativo del Estado autonómico.

PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA ARTICULACION DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL ESTADO AUTONOMICO ESPAÑOL. MARCO LEGAL.

Además de las reglas y principios generales contenidos en la Constitución, de las disposiciones tanto estatales como autonómicas mas destacadas promulgadas hasta la fecha y sobre todo, de la capacidad interpretativa de toda esa normativa demostrada hasta ahora por el Tribunal Constitucional, si pueden constatarse, razonablemente, algunas coordinadas técnicas que ^{han} alumbrado el largo camino ~~que aún queda por recorrer~~ ^{PARA} en la elaboración de un sistema educativo unitario y plural; que homogenice, por un lado, la educación de todos los españoles, en un sistema básico y común, pero que sirva, a la vez, a través de una pluralidad de regimenes educativos, a los peculiares intereses públicos, territoriales, que las Comunidades autónomas personifican.

Una serie de principios parece que, en todo caso, han de servir de cauce interpretativo, cualquiera que sea el juego de competencias derivado de la dinámica de distribución de poder entre el Estado y las Comunidades autónomas: el principio de

unidad del sistema en todo el territorio del Estado ("La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española" -Art. 2-; "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado"- Art.139-); afirmaciones que llevan implícita la construcción de un sistema educativo, unitario y básico, integrador de la unidad nacional de la que forman parte las Comunidades autónomas.

Junto a este principio de unidad, el de la pluralidad de instancias normativas concurrentes en su ordenación, o **principio de autonomía**. Una de las características fundamentales que van a diferenciar la Organización de nuestro sistema educativo, en relación con el de otros regímenes demoliberales europeos, va a ser precisamente la distribución territorial concurrente del poder normativo del Estado y las Comunidades autónomas ("La Constitución reconoce y garantiza el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española" Art.2-: "Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación" Art.27.5-; "Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo. -Art. 27. 8.)

Además de estos dos principios, el de **solidaridad interterritorial**, por cuanto la Constitución "reconoce y garantiza" la solidaridad de las nacionalidades y regiones, encomendando al Estado la tarea de garantizar "la realización efectiva de estos principios"; la que supone el reconocimiento de una planificación de la educación, a escala nacional, que no consiente discriminaciones entre unas y otras Comunidades autónomas. (CESION DEL 50% IRPF O IMPUESTO RENTA)

Una concreción de este principio constitucional de la solidaridad interterritorial, referida muy estrechamente a lo educativo y que podemos denominar rasgos de la efectividad, resalta (en consonancia con el Art. 27) ^{em} el esfuerzo por llevar a cabo un quehacer claro, en torno a ese campo educativo por los poderes públicos. Así, el Art. 27.5 dice: " la enseñanza básica es obligatoria y gratuita", y en el punto 6, "los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación". Efectivamente, la norma suprema constitucional incide en la básica y universal exigencia de que todos tienen derecho a la educación".

Finalmente, el principio de **libertad e igualdad de derechos** de los ciudadanos: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas -Artº. 9.2-; lo que supone el reconocimiento de una igualdad de derechos, en libertad, en el

acceso a la educación y a la cultura de todos los españoles.

Para la eficaz realización de estos principios, especialmente de los principios de unidad del sistema, de igualdad de derechos y de solidaridad interterritorial, la Constitución ha atribuido al "poder público" Estado, con carácter propio exclusivo, un importante núcleo de competencias previas y fundamentales, genéricas, "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos, los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales" -Art.149.I.I.-, y 'la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artº 27 (sobre el derecho a la educación) Artº 149.I. 30.

Pese a la referencia constitucional a los 'poderes públicos', ^{PARA DEFENDER} el carácter supra-comunitario que supone la tutela de aquellos intereses; la indole de las actividades requeridas (que desbordan el ámbito territorial de una Comunidad autónoma.), ~~junto a~~ la necesidad formal de ~~que el~~ desarrollo de los "derechos fundamentales" y de las libertades públicas" (entre los que se encuentran los derechos y libertades educativas reconocidos en el Art. 27), se ^{LLEVA A CABO} ~~haya hecho~~ por "leyes orgánicas", cuya aprobación corresponde a las Cortes (por mayoría absoluta: 176 sobre 350) -Art, 81-, dan sentido y justifican la atribución a éste de esas materias.

Pero en virtud del principio de autonomía, las Comunidades autónomas, en cuanto están integradas, con reconocimiento constitucional en el Estado ("El Estado se Organiza en Comunidades autónomas, es decir, como parte de él), gozan de la facultad de autogobierno y de competencias normativas "plenas" (estatutarias, legislativas y administrativas) en las partes de competencia exclusiva suya y cuando desarrollan competencias del Estado como sucede en determinados aspectos del ordenamiento educativo.

No estamos en presencia, pues, de dos sistemas normativos paralelos, el estatal y el autonómico, independientes entre si, ordenadores de modelos educativos divergentes, -sino de un único ordenamiento educativo, a cuya formación concurren tanto órganos del Estado como de las C.C.A.A., cada uno en el ámbito de su respectiva competencia. Las fuentes normativas autonómicas se hallan en plano de igualdad con las estatales en las que le competen; ninguna se subordina a la otra; son igualmente eficaces, siempre que limiten su acción a la esfera de su competencia, esto es enmarcadas en las Leyes Orgánicas.

La Constitución española establece dos vías: a) la del primer grado o del artº 151 para las CCAA históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia), y Andalucía por Referendum y b) las del 143 o de segundo grado mas lentas.

Para los dos modelos e incluso otros asuntos, por el 150.1. y a discrecionalidad "Las Cortes Generales podrán atribuir a las CCAA la facultad de dictar para si mismas normas legislativas en el marco de los principios..." *generales*

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EDUCATIVAS ENTRE EL ESTADO Y LAS C.C.A.A

Cuestión clave en este estado de cosas es el deslinde material de las competencias respectivas entre el Estado y las comunidades autónomas. Ello es necesario a fin de que por un lado puedan subsistir dobles competencias o solapamientos sobre una misma materia, que en realidad existen, y por otro surja el vacío en el ejercicio de alguna de esas potestades

Puede efectuarse la distribución de competencias de acuerdo con estos tres modelos:

a) Enumeración bilateral o de doble lista, en el que se establece, del modo mas completo posible, las materias que se asignan a las competencias legislativa y administrativa del Estado, y las de las competencias legislativa y administrativa de las Entes autonómicos con ámbito de actuación claramente independientes. La Constitución española de 1978 pertenece a este modelo. La Constitución española de 1931 estableció, en esa misma línea, un sistema de "triple lista", en el que se especificaba, en que casos las Comunidades autónomas poseían competencia plena de carácter legislativo y ejecutivo; en que aspectos la poseían sólo reglamentariamente y en que situaciones actuaban por legislación delegada.

b) Enumeración de las competencias estatales. En este sistema, las Constituciones o "Leyes marco" enumeran de manera taxativa, las materias que corresponden a la competencia legislativa del Estado central, asumiendo una competencia expansiva y residual las Comunidades autónomas, a Entes territoriales, en todas las materias que no hayan sido mencionadas en las competencias estatales; ~~un reparto horizontal~~; mediante el sistema de enumeración señalado, suele ser el

utilizado por las constituciones de tipo federal.

c) Enumeración de las competencias autonómicas. En este sistema se enumeran las materias objeto de competencia de los Entes autonómicos, pero se establece una presunción de competencia estatal en todas aquellas materias que no están atribuidas de forma expresa a los Entes autonómicos; este tipo de reparto horizontal de competencias es el adoptado, por ejemplo, por la vigente Constitución italiana.

El constituyente español ha adoptado un criterio ecléctico, confuso. Por un lado, se muestra partidario de un reparto horizontal, de acuerdo con la técnica de enumeración estatal propia de los Estados federales, con una "clausula residual" de doble signo: una de carácter especial, que se corresponde con las competencias del Art. 148.1; (que son las que corresponden a las CCAA, y en las que no se tratan las educativas) y, otra, de carácter general -a tenor del Artº. 149.3, según el cual "las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos". El 149 indica las que son competencia exclusiva del Estado. X

Pasamos a concretar los aspectos mas relevantes del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas.

Las competencias educativas del Estado

El Estado central como representante del pueblo español debe proteger el derecho fundamental de todos a la educación, derecho social recogido en la Constitución, en su Art. 27, que recibe por hallarse incluido en la Sección 1 del Cap. II una protección especial, convirtiéndose en un auténtico derecho-crédito exigible directamente a los poderes públicos.

Importancia de la educación debida, entre otras razones a la necesidad de adquirir en una sociedad cada vez mas tecnificada, unos conocimientos concretos para un mejor disfrute de la vida social, asi también por ser medio de convivencia, y medio rápido hacia la igualdad social no tanto económica sino de capacitación y desarrollo personal.

El artº. 149 enumera una serie de reservas genericas en favor del Estado que son, en principio inaccesibles a las comunidades autonomas (Y en el 149.30, se dice: "la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos

académicos y profesionales y *normas básicas para el desarrollo del artº 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicas en la materia*”), La aprobación de algunas normas importantes, a nivel de Estado, sobre estas materias, ha dado lugar, como consecuencia de los recursos interpuestos por creer que se extralimitaban, ante el Tribunal Constitucional, a pronunciamientos de éste de gran interés para la concreta configuración del sistema educativo en el Estado autonómico.

SE CONCRETAN

A) *En materia de ordenación académica de la enseñanza en las siguientes posibilidades de actuación:*

Corresponde al Estado "central", en materia de ordenación académica general de la enseñanza":

La regulación de las condiciones para que los títulos académicos y profesionales puedan tener validez en todo el Estado.

La promulgación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

La ordenación general del sistema educativo (duración de la escolaridad obligatoria, fijación de niveles, grados, modalidades, etapas, ciclos del sistema, así como el número de cursos que en cada caso corresponda).

La determinación de la escolaridad obligatoria y el establecimiento de los requisitos de acceso de un nivel de enseñanzas a otro.

La fijación de enseñanzas mínimas o tronco común de conocimientos y de las características básicas del Libro de Escolaridad.

La determinación de la normativa básica y requisitos mínimos de los centros de enseñanza (titulación del profesorado, ratio profesor alumno, así como la fijación de la plantilla del profesorado y demás personal de los Centros públicos, instalaciones y equipamientos y número de puestos escolares).

La "homologación del sistema educativo", o equiparación de los elementos del sistema (equivalencia de estudios en las distintas Comunidades autónomas, con referencia a unos patrones o criterios comunes previamente establecidos),

Aunque la homologación" del sistema corresponde a los poderes públicos" y en esta expresión puede y debe entenderse la coexistencia de los "Poderes" tanto del Estado como de las Comunidades

La alta Inspección del sistema

La planificación general de las inversiones en enseñanza

La política de ayuda al estudio

La titularidad y administración de los centros públicos en el extranjero y el régimen jurídico de los centros extranjeros en España.

La titularidad básica y administración de la Educación Básica a Distancia y de las Enseñanzas de Bachillerato a Distancia

La cooperación internacional bilateral y multilateral en materia de enseñanza.

La "ordenación general del régimen pedagógico de los Centros docentes". Esta ordenación comprende:

-La clasificación de los diversos tipos de Centros.

-La fijación de los órganos unipersonales y colegiados de los Centros y las normas relativas para su renovación.

-El establecimiento de los requisitos mínimos referidos a la titulación del Profesorado y la relación numérica profesor alumno.

-El establecimiento de las condiciones mínimas de instalaciones docentes y deportivas de los Centros.

-El registro de Centros docentes,

Sin embargo, consideran determinadas Sentencias del TC, que la creación, clasificación y funcionamiento de Centros experimentales, en la medida en que no es un aspecto básico del derecho a la educación, es perfectamente modificable por leyes de las Comunidades autónomas; del mismo modo la ordenación de las competencias de los órganos unipersonales de gobierno - excluido el Director-, también puede ser modificada por Ley de las Comunidades, a diferencia de las competencias fijadas para el Director que se consideran estatales, dado el carácter de "materia básica" atribuida al Estado. Del mismo modo, la creación y desarrollo de Seminarios, Departamentos o Equipos de Profesores; o la regulación de los derechos y deberes del alumnado, en la medida que tampoco se considerarán aspectos "básicos" del derecho educativo, son competencia propia de las Comunidades autónomas.

B) En materia de planificación de Centros y de puestos escolares

Corresponde al Estado :

- El establecimiento de "las condiciones mínimas" que deben reunir los Centros de los distintos niveles y modalidades de enseñanza, a que se ha hecho mención.

- El establecimiento de las bases del sistema de ayudas escolares.

- Las normas fundamentales sobre garantías del derecho a la libre elección de

Centros escolares en los niveles obligatorios de enseñanza, así como las de control y gestión democrática de centros sostenidos con fondos públicos.

- Las estadísticas para fines escolares. (Estas han sido precisamente las previsiones constitucionales desarrolladas en la LODE).

En materia de planificación de Centros y de puestos escolares, aparecen una serie de conflictos, planteándose el problema de cómo conciliar el derecho de todos a la educación (Art. 27.1), y 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 (Art. 27.3). En torno a este problema, habría además, de tenerse en cuenta otros dos aspectos: el carácter aconfesional del Estado (Art. 16), del que se desprendería que ha de ser neutral, y el derecho del estudiante a seguir aquellas enseñanzas sin coacción.

CONFLICTOS - DEMANDAS NO TODAS RESUELTOS

C) *En materia de personal docente y discente*

Las más destacadas, desde una perspectiva académica, son:

- La regulación básica del régimen de la función pública a nivel estatal, como requisito previo tanto para la promulgación de cualquier estatuto de la función pública docente como para la creación y consolidación de una burocracia pública regional con régimen estatutario, propio.

- Las bases reguladoras de los derechos del alumno; el derecho a la orientación educativa y profesional; la regulación de los criterios sobre admisión de alumnos; la participación estudiantil en el gobierno de las instituciones escolares; las bases del sistema disciplinario y el régimen especial del seguro escolar.

Todo ello en cumplimiento de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones que hagan efectiva la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho educativo como derecho fundamental.

D) *En materia de supervisión y control del sistema educativo*

El R.D. de 6 de Marzo de 1981 organizó, de acuerdo con el reconocimiento hecho por los Estatutos de autonomía, la "Alta inspección" del Estado en materia de enseñanza no universitaria.

E) *La enseñanza universitaria.*

La enseñanza universitaria tiene en el Estado de las autonomías un tratamiento

mucho mas complejo, con un largo camino. Porque en su ordenación se han conjugado variadas competencias: la autonomía corporativa de las Universidades (Art. 27.10 de la Constitución); "las competencias plenas" asumidas en sus Estatutos por las Comunidades autónomas, y la reserva normativa general que hemos visto corresponde al Estado. La Ley de Reforma Universitaria, de 25 de Agosto de 1983, significa el intento de definir y conjugar ese triple espacio competencial señalado. La autonomía de un Ente corporativo, como es la Universidad, "en los términos que la Ley establezca" (Art. 27,10), supone el reconocimiento de un 'quantum' de autonormación y autogobierno a la Universidad, compatible con cotas mas o menos altas de heteronomía estatal y de las Comunidades autónomas.

Según la L.R.U., las Comunidades autónomas con competencias en educación, pueden crear, por Ley, Universidades en su territorio; autorizar el comienzo de las actividades de las nuevas Universidades; aprobar los Estatutos de éstas; aprobar la Ley reguladora del Consejo Social de la Universidad; el nombramiento del Rector; la fijación de la subvención global a las Universidades; la gestión de las becas y ayudas al estudio, así como las exenciones totales o parciales del pago de las tasas. El personal adscrito a los Servicios que se traspasan se ve afectado por las transferencias del Estado a las Comunidades autónomas excepto el personal docente universitario, en cuanto este personal se halla adscrito a un servicio que no se traspasa a las Comunidades autónomas ya que su titularidad corresponde a la Universidad (Art.1.1 de la L.R.U.).

Esta Ley también ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, especialmente por parte del Gobierno vasco, lo que ha generado una importante jurisprudencia en materia de competencias del Estado y de la autonomía de las Universidades; creación de Universidades públicas y privadas, creación de Departamentos; "libertad de cátedra"; aprobación de planes de estudio; selección y nombramiento de profesores... etc.

Competencias educativas de las Comunidades

A partir de las competencias básicas atribuidas al Estado, empiezan las que corresponden a las Comunidades autónomas de primer grado o "históricas", o de techo competencial mas alto.

Mas ello no significa reducir el ámbito normativo de las Comunidades Autónomas

a meras aplicaciones o desarrollos reglamentarios, en segundo plano de la normativa estatal, sino que se trata de asignar a esas Comunidades un campo propio de acción, distinto del que corresponde a las 'normas básicas o comunes para todo el territorio del Estado, con independencia en la relación jerárquica entre ambos ordenamientos.'

EN CONCLUSIÓN:

Puede decirse que a las Comunidades autónomas corresponde:

1 - **Las competencias 'mínimas' previstas en el Art. 148 de la Constitución** ("El fomento de la cultura, de la Investigación y la enseñanza de la lengua de la propia Comunidad"). Aunque tampoco el Estado es ajeno a estas cuestiones. (Así, el Art. 44 de la Constitución hace referencia a que "los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura a la que todos tienen derecho (punto 1); "los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general" (punto 2); y, el Art. 40,2 y el 46, reconocen la acción de los poderes públicos en el desarrollo de la formación profesional, y en la defensa del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España).

2 - **El desarrollo y aplicación, de las competencias "exclusivas del Estado** (las del Art. 149.30, ya referidas). p. 9-10

y por el 2 **Las competencias residuales o remanentes no comprendidas en el Art 149, (148.2)** "si son asumidas por los respectivos Estatutos." Así los Estatutos de autonomía de las Comunidades autónomas de primer grado han ratificado que es de "competencia plena" de la Comunidad, la enseñanza "en toda su extensión, niveles o grados, modalidades y especialidades", con tres expresas limitaciones: lo dispuesto en el Art. 27 de la Constitución y Leyes orgánicas que lo desarrollen (LODE, LOGSE, LOPEGCE); las facultades del Estado del Art.149.1.30. y la "Alta Inspección" educativa del Estado. Se trata de una cláusula abierta, elástica, empleada por las Comunidades autónomas para asumir todas aquellas facultades no reservadas al Estado, y evitar que éste, por defección de las Comunidades autónomas las ejerza, Sólo en el caso de que no sean asumidas esas competencias por los Estatutos, serán competencia del Estado, en virtud de la "doble cláusula residual" (preferencia de las Comunidades autónomas y suplencia del Estado para evitar así vacíos legislativos).

Podemos afirmar que han sido transferidas en líneas generales:

- Las competencias, funciones y servicios correspondientes a las Direcciones Provinciales del Mec, incluida la Inspección técnica.

- Los servicios de atención al alumnado (orientación escolar y equipos profesionales)
- Lo relativo a la titularidad administrativa y funciones relacionadas, así como las competencias referidas a la creación, la autorización y el funcionamiento de centros docentes públicos y privados.
- Los actos de administración de personal.
- La elaboración, aprobación y ejecución de proyectos de reforma, equipamiento y construcción de las edificaciones escolares.
- La elaboración, aprobación y desarrollo de planes de experimentación e investigación educativas
- El desarrollo de las disposiciones del Estado en materia de programación de la enseñanza y de regulación de sus distintos niveles, grados, especialidades, ciclos y modalidades.
- La tramitación y concesión de subvenciones a la gratuidad de los centros educativos privados
- la gestión de becas y ayudas al estudio
- La regulación de la composición y las funciones del Consejo Escolar de la Comunidad Autónoma

- Aquellas competencias estatales, susceptibles de transmisión, que puedan recibir las Comunidades autónomas por vía de transferencia o delegación.

REITERO LA CONCLUSIÓN:

Es decir, que los poderes comunitarios además de las competencias propias, están legitimados, con una competencia genérica, potencial y expansiva para reclamar, por vía estatutaria, las materias residuales que no sean atribuidas expresamente al Estado por la Constitución dentro del marco establecido en el 149 (artº 148.2). Tales materias residuales comprenden, no sólo las que el Estado expresamente no tenga reservadas, sino aquellas que pudieran generarse 'ex novo' como resultado de la dinámica educativa futura.

Además ... el pacto político permite y seguirá permitiendo por el 150.1. que las CCAA vayan asumiendo parte de la competencia exclusiva del Estado. En cierto modo ello permitiría cada vez más que España podría llegar a ser en cierto modo un Estado prácticamente federal.