



# Aportació del Consell Escolar de Catalunya sobre el nou Estatut d'Autonomia

Document aprovat en sessió plenària el 24 de novembre de 2004

## Índex:

### I. Context:

1. Introducció
2. L'ensenyament a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya
3. L'educació a la Constitució espanyola
4. L'expansió competencial de l'Estat:
  - 4.1/ 4.2/ 4.3/ 4.4. Litigis al Tribunal Constitucional
5. El respecte a les competències de la Generalitat. Regulació del dret a l'educació
6. La redacció d'un títol sobre l'educació a l'Estatut

### II. Propostes:

1. Competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en educació
2. Concreció de la competència exclusiva en educació:
  - 2.1. L'ordenació del sistema educatiu. Els títols acadèmics i professionals
  - 2.2. L'avaluació general del sistema educatiu
  - 2.3. La inspecció educativa i l'alta inspecció
  - 2.4. Els centres d'ensenyament
  - 2.5. Drets i deures de la comunitat educativa
  - 2.6. Personal docent i altres perfils professionals que intervenen en l'educació.
  - 2.7. Beques i ajuts a l'estudi
  - 2.8. L'ordenació del sistema educatiu en ensenyaments que no condueixen a titulació acadèmica o professional

### III. Aspectes de caràcter general, transversals i complementaris

1. Abast territorial de les competències
2. La participació de la Generalitat en les decisions de l'Estat i de la Unió Europea en matèria educativa
3. Les administracions locals i l'educació

# I. Context

## 1. Introducció

La Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya correspon a una iniciativa del Parlament de Catalunya en el marc del que estableixen l'article 56 de l'Estatut i l'article 115 del Reglament del Parlament de Catalunya. D'acord amb aquesta normativa, el Parlament ha constituït, en el si de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, una ponència, integrada per representants de tots els grups parlamentaris, que és l'encarregada de redactar la Proposta de reforma de l'Estatut.

L'aprovació de la reforma de l'Estatut requereix una majoria de dues terceres parts del Parlament de Catalunya, la tramitació posterior com a llei orgànica a les Corts Generals, amb el vot favorable de la majoria absoluta del Congrés dels Diputats, i, finalment, el suport dels electors catalans expressat mitjançant referèndum.

Aquest document és l'aportació del Consell Escolar de Catalunya, màxim òrgan de participació i consulta de la comunitat educativa de Catalunya tal com està definit en la Llei 25/1985, de 10 de desembre, en el debat sobre l'educació en el nou Estatut, tot donant resposta al requeriment fet des del Govern de la Generalitat.

El document té la voluntat de proporcionar elements d'anàlisi i reflexió en la confecció del text estatutari per tal de fer possible que Catalunya exerceixi plenament el poder polític i administratiu que li correspon en matèria d'ensenyament no universitari. Sense proposar una redacció expressa del que podria ser el títol estatutari sobre ensenyament, el document incorpora propostes concretes derivades de la reflexió feta en el si del Consell, a partir de les aportacions dels seus membres, que representen els diferents sectors que el componen, i per extensió la totalitat de la comunitat educativa de Catalunya.

## 2. L'ensenyament a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EA)

L'article 15 de l'EA atorga a la Generalitat de Catalunya la competència plena per a "(...) la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències, sens perjudici d'allò que disposen l'article 27 de la Constitució i les lleis orgàniques que, conforme a l'apartat primer de l'article 81 d'aquella, el desenvolupin; de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, i de l'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia".

### **3. L'educació a la Constitució Espanyola (CE)**

L'educació està present en diversos articles de la CE. L'article 27, inserit en el Títol I "Dels drets i deures fonamentals", que no es reproduïx en no ser un títol competencial; l'article 149.1.1, que estableix la competència exclusiva de l'Estat per regular "les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals"; l'article 149.1.30, que li atribueix la competència exclusiva per a la "regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals", i la competència per dictar "normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria"; i indirectament, en la mesura que afecta la funció pública docent, l'article 149.1.18 que confereix a l'Estat la competència exclusiva per dictar "les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris".

Tot i no ser un títol competencial, cal esmentar també l'article 81.1 de la CE: "Són lleis orgàniques les relatives al desenvolupament dels drets fonamentals i de les llibertats públiques...", en la mesura que té connexió amb els articles 149.1.1. i 1.30 de la CE i el 15 de l'EA.

En tot cas, la resta d'articles de la CE relacionats amb l'educació es donen per citats.

### **4. L'expansió competencial de l'Estat**

L'objecte d'aquest apartat no és pas demostrar la invasió de competències que efectivament s'ha produït, cosa que sembla prou evident com ho palesen els múltiples requeriments d'incompetència interposats pel Govern de la Generalitat<sup>1</sup> i els recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Parlament de Catalunya i el Govern en matèria educativa, amb el dictamen previ positiu del Consell Consultiu. Es tracta de palesar el profund efecte que se'n deriva en la limitació de les competències de la Generalitat, que impossibilita construir una política educativa pròpia en qüestions substancials i dificulta la producció de legislació pròpia rellevant i diferenciada de la de l'Estat en matèria educativa, i, d'altra banda, fonamentar la posició del Consell.

Vegem alguns exemples que contribuiran a copsar la magnitud de la deriva competencial produïda des de l'aprovació de la CE, en contra del que semblava que dimanava del seu esperit i del seu contingut explícit en matèria educativa.

**4.1.** Al marge dels preceptes constitucionals i estatutaris esmentats, val a dir que, amb l'acord del Tribunal Constitucional (TC), l'Estat s'ha autoconferit competències en virtut de la naturalesa de la matèria regulada. La disposició addicional primera de la LODE, reproduïda en altres lleis orgàniques, estableix:

---

<sup>1</sup> Sempre que es faci referència a la Generalitat, cal entendre que és la Generalitat de Catalunya

"En todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado:

- a) La ordenación general del sistema educativo.
- b) La programación general de la enseñanza en los términos establecidos en el artículo 27 de la presente Ley.
- c) La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, válidos en todo el territorio español.
- d) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30 de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Poderes públicos."

En tot cas, cap d'aquestes competències explicitades és a la Constitució. Malgrat el fet que una sentència del TC no hagi considerat inconstitucional l'esmentada disposició addicional 1.2 de la LODE, la doctrina considera que ni l'article 27 de la CE ni tampoc el 149.1.30 han atribuït a l'Estat com a competència seva "l'ordenació general del sistema educatiu", previsió no inclosa en la Constitució. Una llei orgànica no és l'instrument vàlid per atribuir competències a l'Estat que prèviament no hagin estat recollides en la CE, que limita d'una manera clara aquesta capacitat a la CE mateixa i als estatuts d'autonomia.

**4.2.** Ja abans, i com a exemple d'una primera determinació de l'abast de les competències de l'Estat no necessàriament deduïbles explícitament de la CE, la Sentència del Tribunal Constitucional 5/1981, en analitzar la LOECE, va reconèixer la competència estatal per determinar, entre altres, la freqüència del règim de reunions dels òrgans de govern dels centres docents públics i la durada del càrrec de director d'aquests, en considerar-les dins l'àmbit material de les competències de l'Estat per dictar normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la CE.

**4.3.** Pel que fa a la competència estatal per a la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics i professionals, el Tribunal Constitucional n'ha determinat l'abast en considerar que comprèn establir els títols corresponents a cada nivell i cicle educatiu, i homologar els que no siguin expedits per l'Estat. Així mateix, la competència abasta l'establiment dels ensenyaments, del seu contingut, els horaris mínims, els criteris curriculars, com també la fixació dels objectius concrets de les assignatures per blocs temàtics (vegeu les sentències 42/1981, de 22 de desembre; 87/1983, de 27 d'octubre; 88/1983, de 27 d'octubre; 82/1993, de 8 de març; 122/1989, de 6 de juliol, i 337/1994, de 23 de desembre). La possibilitat que la Generalitat pugui dissenyar una ordenació pròpia del sistema educatiu queda força limitada, si no impossibilitada.

Cal dir que el fet que una llei determinada sigui constitucional no pressuposa que una altra que regulés diferentment els mateixos àmbits materials no ho pogués ser igualment. La doctrina del TC avala aquesta posició. Per exemple, l'Estat pot decidir regular els objectius concrets d'una assignatura i el TC considerar aquesta decisió

ajustada a la CE. Una llei o una norma de l'Estat que es limités a determinar exclusivament els objectius generals d'una etapa educativa sense entrar a definir els de cada àrea podria igualment, si més no en principi, obtenir el suport del TC.

**4.4.** Com a darrer exemple de l'evolució expansiva de les competències educatives de l'Estat n'hi ha prou a analitzar la deriva de la competència sobre avaluació del sistema educatiu (competència no recollida expressament en la CE) entre allò que estableixen la LOGSE, la LOPEG i la LOCE. Cada llei enforteix les competències de l'Estat sobre l'avaluació general, culminant amb la LOCE, paradigma del que és una llei expansiva en les competències de l'Estat, en la qual aquesta competència s'atribueix al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, passant per sobre de les competències de la Generalitat de Catalunya, que queda subordinada a l'Administració central en matèria d'avaluació del sistema educatiu.

## **5. El respecte a les competències de la Generalitat. Regulació del dret a l'educació**

**5.1.** La normativa estatal en matèria educativa hauria de limitar-se a la matèria pròpia de llei orgànica (per desenvolupament directe de l'article 27 de la CE) i a les matèries bàsiques imprescindibles (per desenvolupament dels apartats 18 i 30 de l'article 130.1 de la CE). Només excepcionalment es podrien incloure altres matèries que s'hagin de regular per llei, amb caràcter supletori de la regulació legal de les Comunitats Autònomes.

Gairebé dues terceres parts de la LOCE no haurien de tenir el caràcter de norma bàsica (és molt discutible que puguin ser bàsics 266 apartats de la LOCE, molts d'ells recorreguts davant del TC, és a dir el 64 % dels 416 apartats que conté la LOCE en la seva redacció actual).

En tot cas, s'han de reduir, en allò que és imprescindible i constitucionalment respectuós amb les competències de les CA, les remissions a regulació reglamentària bàsica per reial decret del Govern de l'Estat que contenen les actuals lleis orgàniques educatives, substituint-les per remissions a la competència de desenvolupament que preveuen els diferents estatuts d'autonomia i a la possible regulació reglamentària que efectui l'Estat, amb caràcter supletori, però sense caràcter bàsic.

Finalment, per si convingués encara palesar la condició paradigmàtica d'una manera de fer de l'Estat, n'hi ha prou a assenyalar que la LOCE conté 55 remissions a reglaments estatals de caràcter bàsic i 184 referències a les administracions educatives, a les quals s'assignen obligacions i se'n limiten competències, àdhuc les executives i d'organització, la qual cosa acaba impossibilitant una política educativa diferenciada, autònoma i adequada a les necessitats dels ciutadans de Catalunya. Les referències abasten tots els àmbits educatius: beques i ajuts, programes de

cooperació, desenvolupament curricular, avaluació i inspecció, formació permanent, autonomia i organització dels centres docents, etc.

Sembla talment com si l'article 15 de l'EA operés més com un limitador de les competències de la Generalitat en matèria d'ensenyament que no pas com el que és: un títol que li atribueix competències *plenes* en aquesta matèria, en la mesura que pot ser interpretat en el sentit que estableix un límit gairebé absolut a l'exercici d'aquelles, en fixar que estan limitades per les lleis orgàniques que desenvolupen l'article 27, d'acord amb la reserva de l'apartat 1 de l'article 81 de la CE. Altrament dit, la reserva de llei orgànica prevista a l'article 81.1 actua com a títol competencial que habilita l'Estat per envair competències de la Generalitat i per limitar-les, quan l'àmbit material de lleis orgàniques s'hauria d'adequar al conjunt del bloc de constitucionalitat i hauria de tenir en compte el repartiment competencial que deriva de l'article 149.1 de la CE.

Amb tot, cal esmentar que queden algunes qüestions sobre les quals hi ha marge legal per ser regulades que, per diferents qüestions de conjuntura, resten avui en dia sense normativa.

**5.2.** La jurisprudència del TC ha establert recentment (STC 188/2001, de 20 de setembre) que els continguts bàsics en la regulació del dret a l'educació establert a l'article 27 de la CE són només aquells que dibuixen el contingut central i primari del dret i les posicions jurídiques fonamentals que el delimiten. Dit d'una altra manera, els continguts bàsics en la regulació del dret a l'educació s'han de limitar tan sols a:

- la fixació de les facultats elementals associades al dret;
- els límits essencials del dret;
- es deures fonamentals que el dret imposa als poders públics;
- les prestacions bàsiques que deriven de la prestació del dret;
- i, finalment, els pressupòsits previs (és a dir, els requisits) per a l'exercici del dret.

Tota la resta de la regulació del dret a l'educació no pot ser fixada per l'Estat amb caràcter bàsic, sinó que ha de ser regulada per les administracions educatives competents en matèria educativa.

L'Estat només té competència per regular les matèries que tinguin el caràcter de norma orgànica per desenvolupament directe de l'article 27 de la CE, no les matèries connexes amb el dret fonamental i atenent a les seves competències.

És fonamental que l'Estat respecti els següents principis relacionats amb el desenvolupament normatiu de les Comunitats Autònomes:

a) la matèria que es declari expressament bàsica no pot esgotar la regulació fins al punt d'impedir qualsevol altre desenvolupament posterior per les administracions educatives competents (STC 99/1987, d'11 de juny);

b) el TC ha dit reiteradament que la normativa bàsica ha de ser suficientment flexible per permetre que cada Comunitat Autònoma pugui desenvolupar polítiques educatives diverses, adequades a la seva realitat social i educativa (STC 131/1996, d'11 de juliol);

c) en definitiva, s'han de reduir al mínim els aspectes considerats bàsics, d'acord amb la doctrina del TC segons la qual la legislació bàsica dictada per l'Estat és el "mínim comú denominador" de la regulació en tot l'Estat, que dóna coherència al sistema educatiu, lluny de la uniformitat i l'absoluta identitat que ha buscat la legislació vigent.

S'ha de destacar la importància de delimitar les normes bàsiques contingudes dintre d'una llei orgànica que desenvolupi el dret a l'educació, perquè només són elles "las que marcan el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas", no els preceptes orgànics que poden ser desenvolupats per les Comunitats Autònomes (STC 137/1986, de 6 de novembre).

Aquestes últimes han de desenvolupar la normativa en matèria educativa en aplicació de les seves pròpies polítiques educatives, ja que l'Estat no té competència exclusiva per desenvolupar l'article 27 de la CE, segons l'important Fonament Jurídic 3 de l'esmentada STC 137/1986:

"El concepto del que la Constitución se vale en el citado artículo 149.1.30 ("normas básicas para el desarrollo del art. 27...") no posee el mismo alcance que el que genéricamente enuncia el artículo 81.1. El enunciado de aquel precepto impone al intérprete considerar que, respecto a las Comunidades que ostenten competencias en su virtud, las instituciones generales del Estado no retienen, como competencia exclusiva, la normación de todo aquello que, en lo relativo al artículo 27 de la Constitución, pueda considerarse "desarrollo" (art. 81.1) de los derechos fundamentales allí reconocidos..."

## **6. La redacció d'un títol sobre l'educació a l'Estatut**

Davant d'aquesta situació no es pot concloure altra cosa que la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en el marc de la CE, és ja l'única via per garantir les competències de la Generalitat i l'exercici del poder polític i administratiu que li correspon en matèria d'educació.

Es pot plantejar si la reforma no ha d'abastar també el text constitucional, concretament, evitant la qualificació de competència exclusiva atorgada en favor de l'Estat en els articles 149.1.18 i 30 i modificant l'article 81.1, per impedir-ne tot ús com a norma competencial. Encara quedaria, però, l'article 149.1.1 de la CE que habilita l'Estat per dictar lleis reguladores de les condicions bàsiques per garantir la igualtat de tots els espanyols. Per la porta de la igualtat, si l'Estat manté el seu esperit competencialment expansiu, l'homogeneïtat té un ampli camp per córrer, tot legitimant



pretensions d'anivellament de les competències de les Comunitats Autònomes (CA) i fonamentant la posició de l'Estat.

En aquest moment no correspon al Consell Escolar de Catalunya determinar l'abast de la reforma del bloc constitucional. Atenent al requeriment efectuat, l'opció adoptada ha estat concretar quins són, com a mínim, aquells aspectes que entenem que han de reservar-se a la Generalitat, evitant concretar la fórmula constitucional i estatutària a adoptar. Aquesta podria incloure des de modificacions legislatives (EA i CE) fins a la reforma del Senat, amb l'atribució a aquesta institució de capacitat de bloqueig de normes contràries a les competències de la Generalitat.

En tot cas, sense una reforma de la CE, les competències de la Generalitat poden quedar prou salvaguardades, i en tot cas força més que no pas fins ara, si se'n fa una lectura respectuosa amb el que semblava que era el seu esperit quan va ser promulgada i sempre que l'EA concreti suficientment i explícitament, sense limitacions, les competències expressament reservades a la Generalitat de Catalunya. Al cap i a la fi, l'EA forma part del bloc constitucional.

## II. Propostes

### 1. Competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en educació

Es proposa la redacció d'un títol dedicat a l'educació en el nou Estatut d'Autonomia que expliciti la màxima competència de la Generalitat de Catalunya en matèria educativa, que en tot cas hauria d'exercir-se d'acord amb l'article 27 de la Constitució Espanyola, de les normes bàsiques sobre els drets que s'hi contenen i de les competències que l'article 149.1.30 atribueix a l'Estat. Així mateix, hauria de ser de competència exclusiva de la Generalitat el desenvolupament legislatiu, la regulació i l'administració de l'ensenyament a Catalunya, les potestats legislatives per desplegar la legislació bàsica de l'Estat i totes les reglamentàries i executives.

Tanmateix, una redacció que es limités al que acaba de ser exposat, per més que es qualifiqués com a exclusiva la competència de la Generalitat en matèria d'ensenyament, no evitaria, probablement, que l'Estat mantingués la pràctica d'expandir les seves competències, mitjançant la promulgació de lleis de caràcter bàsic dictades a l'empara dels apartats 1, 18 i 30 de l'article 149.1 de la Constitució Espanyola (CE), la qual cosa duu a haver de determinar uns àmbits en què la competència de la Generalitat quedi salvaguardada expressament, o, si més no, a desenvolupar el contingut de la competència exclusiva, tot precisant-ne els seus termes, com a manera de reforçar-la, per tal d'evitar la notòria invasió de competències de la Generalitat produïda en aquests anys. A més, el TC ha acceptat que els estatuts

poden, fins i tot, modular les competències exclusives de l'Estat per a algun territori determinat, la qual cosa fonamenta també la proposta d'una més alta concreció de la màxima competència de la Generalitat.

## **2. Concreció de la competència exclusiva en educació**

### **2.1. L'ordenació del sistema educatiu. Els títols acadèmics i professionals**

#### a) Definició de la competència

Hauria de correspondre amb exclusivitat a la Generalitat definir el model educatiu, és a dir, l'ordenació, la regulació i l'organització dels ensenyaments del sistema educatiu no universitari a Catalunya, i els títols acadèmics i professionals corresponents, els quals haurien de ser homologats per l'Estat.

Correspondria en tot cas a la Generalitat:

- l'ordenació i la regulació del currículum de totes les etapes obligatòries i postobligatòries;
- l'ordenació i la regulació de tota l'atenció educativa als alumnes, inclosos els que tenen necessitats educatives especials;
- la detecció, prevenció i resolució de les dificultats d'aprenentatge dels alumnes i l'atenció a la seva diversitat; la fixació dels criteris d'avaluació dels alumnes i l'establiment dels horaris de tots els ensenyaments;
- la regulació dels llibres de text i altres materials escolars i la seva homologació, inspecció i control;
- l'ordenació i la regulació dels ensenyaments d'adults i a distància;
- la millora de la qualitat de l'ensenyament, la investigació, la innovació i l'experimentació educatives, com també l'autorització i l'homologació dels ensenyaments experimentals en els centres docents i llurs especialitzacions curriculars;
- les activitats extraescolars i complementàries;
- l'orientació escolar i professional dels alumnes;
- l'accés i la formació en les tecnologies de la informació;
- i l'ordenació, la regulació i l'execució dels ensenyaments de la llengua, literatura, cultura i història catalanes.

#### b) Justificació i observacions complementàries

En el supòsit d'adoptar una posició menys ambiciosa, podria correspondre a la Generalitat el desenvolupament i l'execució de la legislació bàsica sobre obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals establerts per l'Estat. En el supòsit adoptat en definir la competència, la Generalitat ordena, regula i organitza el sistema educatiu i els títols; a l'Estat li correspondria d'homologar-los. Els títols de la

Generalitat adquireixen així validesa plena en tot el territori de l'Estat i reconeixement internacional.

En el segon supòsit, el del desenvolupament dels títols establerts per l'Estat, la Generalitat ordenaria absolutament el seu sistema educatiu respectant els continguts mínims (que no els continguts comuns) dels ensenyaments i els corresponents títols fixats per l'Estat.

Tant en un cas com en l'altre, hauria de correspondre a la Generalitat amb caràcter exclusiu la regulació i l'organització dels ensenyaments en què s'ordena el sistema educatiu, que condueixen a titulació acadèmica o professional, incloent la determinació d'àrees, matèries o assignatures, la seva distribució en cursos, l'accés i la incorporació dels alumnes als diferents ensenyaments i la seva avaluació i acreditació.

L'homologació per part de l'Estat dels títols de la Generalitat comportaria haver d'establir unes determinades condicions, probablement acordar els continguts mínims dels diferents títols, que permetessin la seva homologació. Optar per un supòsit o un altre depèn del grau de sobirania que vol ser exercida per Catalunya i de consideracions simbòliques i formals, extraordinàriament importants d'altra banda. En tot cas, ha de restar salvaguardada la competència exclusiva de la Generalitat per ordenar el sistema educatiu a Catalunya i poder-lo fer i considerar com a propi. Aquest seria el límit inferior acceptable. L'opció preferent seria, en tot cas, la creació de títols propis.

Si s'accepta que de l'article 27 i de l'article 149.1.30 de la CE se'n deriva la competència de l'Estat per establir uns elements curriculars que garanteixin un nivell equivalent, amb caràcter de mínims, en la formació dels ciutadans espanyols i no se'n proposa la modificació, de futur incert, hom pot, tanmateix, postular la competència de la Generalitat per ordenar plenament el sistema educatiu, per tal d'adoptar les seves pròpies alternatives organitzatives i de regulació dels ensenyaments, tant en el supòsit de creació de títols propis com en el de mantenir els de l'Estat.

La definició del concepte de "currículum" no hauria de ser matèria orgànica, com ha estat considerada per la LOCE, i abans també per la LOGSE, pel seu propi caràcter tècnic, allunyat del nucli central del dret a l'educació, tal com ha assenyalat, amb encert, la STS 5278/1994, de 24 de juny, en el seu Fonament Jurídic 19:

"El currículum, según el artículo 4.1 de la LOGSE, es «el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo que regulan la práctica docente», y, por su mismo carácter técnico, no puede pensarse que ese conjunto forme parte intrínseca del núcleo básico de ningún derecho fundamental atinente a la educación. (Piénsese, por ejemplo, en los métodos pedagógicos o en los contenidos de las diferentes etapas: se trata de

aspectos puntuales y técnicos que son más propios de la regulación reglamentaria que de la regulación legal).”

Només poden ser bàsics els aspectes del currículum que fixi el Govern de l'Estat com a ensenyaments mínims, en la mesura que estan vinculats a un títol acadèmic o professional, a aplicar en tot el territori de l'Estat com a mínim comú denominador del sistema educatiu, però no hauria de ser bàsica la definició del currículum ni el currículum en tota la seva extensió.

Tampoc hauria de ser orgànica, ni bàsica, l'organització de les diferents etapes educatives en àrees o matèries, ja que l'ordenació del “saber” en diferents unitats que permeten l'organització de l'activitat educativa en unitats didàctiques dintre de la programació de cada professor és una qüestió purament organitzativa de l'ensenyament, que no forma part del nucli essencial del dret a l'educació, tal com està recollit a l'article 27 de la CE.

L'Estat establiria els coneixements mínims que haurien d'acreditar tots els ciutadans per obtenir una titulació determinada o titulació declarada equivalent i hauria de ser competència de la Generalitat ordenar en nivells, etapes, cicles i matèries els ensenyaments que conduirien al títol propi, degudament homologat, o al de l'Estat. En tot cas, l'ordenació fixada pel Govern de la Generalitat, o en cas que es requerís una norma amb rang de llei, el Parlament de Catalunya, incorporaria els continguts mínims que es poguessin establir en relació amb el currículum i respectaria les normes bàsiques que desenvolupin l'article 27 de la Constitució Espanyola. Aquest és un exemple de com podria ser entesa la màxima competència exclusiva de Catalunya per ordenar el seu sistema educatiu. Fins i tot, podria arribar a plantejar-se la compatibilitat i la simultaneïtat de totes dues posicions: es pot desenvolupar i ordenar plenament els títols establerts per l'Estat i es pot crear-ne de propis, s'entendria en àmbits materials diferents, amb l'homologació de l'Estat.

Correspon, en qualsevol cas, delimitar bé les competències de la Generalitat en matèria d'ordenació i organització del sistema educatiu si es vol que aquest respongui a les necessitats formatives dels ciutadans de Catalunya i es preservin les competències de la Generalitat en matèria educativa. Altrament, l'única competència que podrà ser exercida, i encara amb limitacions, serà la de gestió del sistema educatiu.

La referència a l'accés als ensenyaments ve motivada perquè l'Estat s'ha reservat, fins i tot, la competència de regular les proves d'accés a cursar ensenyaments (article 38, LOCE), proves que no estan lligades a l'obtenció de cap títol. Finalment, la referència a l'avaluació ve obligada, així mateix, per la minuciositat amb què l'Estat regula l'avaluació dels alumnes (vegeu els articles 17.2, 17.4, 28, 29, 35.10 de la LOCE).

L'atenció als alumnes d'educació especial i als alumnes amb necessitats educatives específiques, l'educació d'adults i l'educació a distància han estat considerades

matèries bàsiques per l'Estat (LOCE), quan es limiten a enunciar la necessària adaptació del sistema educatiu establert amb caràcter general a col·lectius o condicions específiques, cosa que no pot considerar-se un desenvolupament essencial del dret fonamental a l'educació.

Convé, finalment, explicitar la reserva absoluta de la Generalitat en matèria d'investigació, experimentació i innovació educatives que arribi fins a la possibilitat d'autoritzar i homologar els ensenyaments de caràcter experimental, i en matèria de llengua, història i cultura pròpies.

## **2.2. L'avaluació general del sistema educatiu**

### a) Definició de la competència

Hauria de correspondre a la Generalitat amb caràcter exclusiu l'ordenació, regulació i realització de tota avaluació general del sistema educatiu a Catalunya.

Aquesta redacció inclouria la realització de tota mena de proves generals de diagnòstic i qualsevulla altra prova de caràcter informatiu o orientador per a centres, alumnes, professors o institucions educatives i suposaria la competència exclusiva en l'ordenació, la regulació i l'organització de l'avaluació del sistema.

### b) Justificació i observacions complementàries

Les avaluacions, i més si són generals (aplicades en tots els centres i per a tots els alumnes), acaben incidint d'una manera evident i directa en allò que és matèria d'estudi per als alumnes i en fixar les actuacions d'aprenentatge dels centres docents. Altrament dit, les avaluacions influeixen directament en el currículum o, si més no, en allò que hom creu que és important d'aquest. La reserva de la Generalitat sobre l'avaluació general és imprescindible per exercir amb efectivitat la competència sobre la determinació del currículum, i més quan a la Constitució no hi ha cap referència a l'avaluació general del sistema educatiu.

## **2.3. La inspecció educativa i l'alta inspecció**

### a) Definició de la competència

Pertoca a la Generalitat la inspecció i el control del sistema educatiu català per tal de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en matèria d'ensenyament i de les lleis educatives, l'observança dels principis i normes constitucionals i les que desenvolupen l'article 27 de la CE, i la inspecció dels centres, institucions i serveis educatius i docents.

## b) Justificació i observacions complementàries

La inspecció educativa és una funció pròpia de la Generalitat de Catalunya que abasta tots els àmbits d'organització, gestió i control acadèmics i administratius i que es vincula amb la política educativa pròpia. Això no obstant, l'Estat altre cop (LOCE, capítol 11, títol VII) estableix amb caràcter bàsic que la inspecció s'ha de fer "d'acord amb les normes bàsiques que regulen aquesta matèria". Convé, per tant, explicitar en el nou Estatut l'exclusiva competència de la Generalitat per establir, organitzar i regular plenament la inspecció educativa, inclosa la seva formació.

L'alta inspecció no figura expressament com a tal en la CE. La competència exclusiva de l'Estat en matèria de normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la CE, "a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia" no comporta necessàriament la creació d'un instrument com és l'alta inspecció, i menys encara considerar-la com la garant del compliment de les facultats que estan atribuïdes a l'Estat en matèria d'educació a les Comunitats Autònomes. L'Estat no té facultats en matèria d'ensenyament en les Comunitats Autònomes, o si més no, no n'ha de tenir. Per tant, és del tot oportú, vistos aquests antecedents, suprimir en el text estatutari tota referència a l'alta inspecció i reservar a la Generalitat les seves funcions actuals.

## 2.4. Els centres d'ensenyament

### a) Definició de la competència

Correspondria a la Generalitat:

- la regulació dels requisits que han de complir els centres docents; la creació, transformació, ampliació, classificació i supressió de centres públics, així com la tramitació i resolució de les sol·licituds d'obertura i funcionament dels centres privats;
- la regulació dels concerts educatius, de les subvencions i convenis de finançament dels centres privats i la seva participació en la prestació de l'educació;
- la regulació de l'autonomia pedagògica, curricular, organitzativa i de gestió econòmica dels centres;
- la determinació i regulació dels òrgans de participació en el control i la gestió dels centres;
- la determinació i regulació dels òrgans de govern i de coordinació dels centres públics i dels òrgans de govern dels centres privats sostinguts amb fons públics, amb respecte a les competències dels seus titulars;
- la regulació, ordenació i realització de l'avaluació externa dels centres;
- la planificació i la programació educatives;
- la regulació del règim d'admissió d'alumnes als centres docents;
- els serveis educatius;
- i els serveis escolars.

## b) Justificació i observacions complementàries

L'Estat ha regulat els centres docents anant més enllà de les previsions contingudes a l'article 27 de la CE fins a buidar de competències la Generalitat per regular els centres docents ubicats a Catalunya. Vegeu, com a exemple, els reials decrets de condicions mínimes dels centres docents i allò que es determina als articles 67, 68 i 69 de la LOCE en matèria d'autonomia pedagògica i organitzativa dels centres docents. La Generalitat com a poder públic i titular dels seus centres docents té menys competències en relació amb aquests que un titular d'un centre concertat respecte al seu.

Quant als òrgans de Govern, només cal apuntar que l'Estat ha arribat a considerar com a part de les bases del règim estatutari dels funcionaris públics docents l'adquisició de la categoria de director de centre (article 89.3, disposició addicional 8.1, disposició addicional 8.3, disposició transitòria 3, de la LOCE), quan aquesta categoria no forma part de l'estructura dels cossos docents, ni de l'estatut de la funció pública.

La planificació i la programació educatives són matèria pròpia i exclusiva de la Generalitat, que té la competència de determinar, en funció de les necessitats d'escolarització i els recursos disponibles, on i quan crear places escolars o autoritzar-les.

Seria suficient que l'Estat establís el dret a la gratuïtat de l'educació en els nivells i etapes educatives de caràcter obligatori i el deure de les Comunitats Autònomes de satisfer aquesta gratuïtat i l'obligació d'ajudar els centres que reunissin els requisits establerts per les lleis, d'acord amb allò que l'article 27 de la CE disposa.

La Generalitat ha de tenir competències exclusives en el finançament, i en les fórmules que s'adoptin, dels ensenyaments de caràcter no obligatori i dels centres que els imparteixin.

Finalment, pel que fa a centres docents, la Generalitat no pot establir ni la tipologia ni la denominació dels centres docents. No pot fer altra cosa que adaptar la regulació de l'Estat (article 65.2, LOCE).

Un cop establerts els drets a l'article 27 de la CE i els que se'n dedueixen reconeguts en lleis orgàniques, el principi de no discriminació i els drets que es deriven de la possessió d'un determinat títol acadèmic o professional, no s'aprecia cap referència expressa en la Constitució que atribueixi a l'Estat la regulació dels procediments, requisits i criteris de prioritat en l'admissió dels alumnes als centres docents, en el supòsit de més sol·licitants que places disponibles.

## **2.5 Drets i deures de la comunitat educativa**

### a) Definició de la competència

Correspondria a la Generalitat la regulació dels drets i deures dels alumnes i dels seus pares com a membres de la comunitat educativa.

### b) Justificació i observacions complementàries

La tradició normativa de l'Estat ha estat regular els drets i deures dels alumnes i dels seus pares, en tant que alumnes i pares d'alumnes detalladament, quan no tenen una relació directa amb l'article 27 de la CE ni connexió amb els drets fonamentals. Per tant, convé reservar a la Generalitat aquesta competència. Entre els drets que s'hi podrien recollir expressament, el dret a l'educació al llarg de la vida i el dret a una educació de qualitat.

Així mateix, pot ser procedent apuntar que en el nou Estatut s'hi podria incorporar, a més del reconeixement de drets en matèria educativa, una referència expressa a la competència de la Generalitat, com a poder públic, de garantir i promoure l'exercici dels drets educatius constitucionalment reconeguts als articles 27 i 10.2 de la CE.

És fonamental establir expressament la competència de la Generalitat més que no pas detallar amb ànim d'exhaustivitat quins serien els drets i deures de la comunitat educativa catalana, que podrien quedar recollits en una norma amb rang de llei.

## **2.6. Personal docent i altres perfils professionals que intervenen en l'educació**

### a) Definició de la competència

Hauria de correspondre amb exclusivitat a la Generalitat l'ordenació i la regulació de la funció pública docent, la formació i l'avaluació del personal docent, la determinació de les seves funcions i la seva retribució, com també la regulació dels requisits que ha de reunir per exercir en els centres docents de Catalunya i la carrera docent.

La creació de cossos propis i la regulació de les condicions d'accés i la promoció entre cossos, els concursos de provisió de llocs i la definició d'aquests també pertoca a la Generalitat.

Així mateix, hauria de correspondre a la Generalitat la facultat de definir, a partir de la detecció de necessitats organitzatives i pedagògiques, nous perfils professionals necessaris per proporcionar als centres educatius eines que els permetin abordar la qualitat i l'adaptació de llurs projectes de centre a les necessitats.



D'acord amb l'actual bloc constitucional, avui l'Estat hauria de limitar la regulació de la funció pública docent als aspectes que la doctrina constitucional ha considerat matèria de les bases de l'Estatut jurídic de la funció pública, que només són els següents:

- adquisició i pèrdua de la condició de funcionari;
- condicions de promoció en la carrera administrativa;
- situacions administratives dels funcionaris;
- drets, deures i responsabilitat dels funcionaris;
- règim disciplinari;
- creació i integració de cossos i escales de funcionaris;
- tipus de provisió de llocs de treball de les administracions públiques.

#### b) Justificació i observacions complementàries

La Llei 30/1984 ja va reconèixer en la disposició addicional cinquena que les Comunitats Autònomes tenien competència per regular la funció pública docent.

La competència exclusiva en l'ordenació del sistema educatiu ha de tenir com a correspondència la de determinar les funcions docents, les condicions del seu exercici, la formació inicial i permanent del professorat i la seva avaluació. Altrament, els principals agents responsables de la qualitat del sistema educatiu a Catalunya escaparien a l'exercici de govern de la Generalitat.

Malgrat que hom creu, d'acord amb el Tribunal Constitucional, que la formació permanent no és matèria bàsica, n'hi ha prou amb llegir els articles 43.5, 55.2, 57 i 59 i 107 de la LOCE, als quals s'atorga el caràcter de bàsics, per comprovar la conveniència d'explicitar la competència exclusiva de la Generalitat en aquesta àrea.

D'acord amb el que ha establert la LOCE en el seu article 58, el "Título Profesional de Especialización Didáctica" és condició imprescindible per impartir ensenyaments a l'educació secundària, a la formació professional i als ensenyaments de règim especial, quan és dubtós que hom pogués qualificar aquest títol com a professional, en la mesura que no habilita, per ell mateix, per a l'exercici de cap professió (hi ha molts altres requisits). La Generalitat, en haver de recollir necessàriament la condició de títol professional en la regulació dels requisits exigibles per prestar serveis en centres docents de Catalunya, veu limitada, sense suport constitucional, a criteri d'aquest Consell, la capacitat d'establir-los.

L'avaluació de la funció pública docent ha de ser expressament reservada a l'exercici de la competència de la Generalitat, que és la institució que nomena i retribueix el personal, i més si es té en compte una vegada més que en els articles 60 i següents de la LOCE l'Estat s'atribueix indegudament competències en aquesta matèria.

És també imprescindible inserir l'ordenació i la regulació de la funció pública docent explícitament dins l'àmbit de competències de la Generalitat de Catalunya. Vegeu, com

a exemple, l'atribució de competències a l'Estat que es fa a les disposicions addicionals 8.1 i 11.6 de la LOCE.

En general, en matèria de funció pública docent sempre és present la pretensió de l'Estat d'atribuir-se competències per reforçar la unitat dels cossos docents (homogeneïtzar els mèrits dels professors, la seva formació, la seva carrera docent...), sota la pretensió de facilitar la mobilitat dels funcionaris entre tots els territoris de l'Estat mitjançant concursos generals de provisió de llocs de treball, quan la provisió de llocs és competència transferida a la Generalitat. L'exigència de mobilitat, que quedaria garantida només establint el dret dels funcionaris a concórrer als diferents concursos de provisió de llocs que es convoquin en les diferents CA i, en tot cas, garantint que els funcionaris dels cossos de la Generalitat hi poden prendre part, ha dut fins ara a la unitat i a l'exclusió de l'àmbit competencial de la Generalitat de la funció docent. D'aquí que calgui explicitar l'àmbit competencial de la Generalitat en matèria de personal docent amb un cert detall.

S'ha de recordar que la doctrina del TC només atribueix a l'Estat la determinació del tipus de provisió de llocs de treball de les administracions públiques, és a dir, els sistemes de provisió (concurs o lliure designació, segons la normativa vigent), però no la regulació detallada de les regles que intervenen en la provisió de llocs de treball, a vegades fixades pel Govern mitjançant un reial decret que envaeix les competències pròpies de les CA, per impedir el desenvolupament autonòmic en aquesta matèria organitzativa i de gestió.

## **2.7. Beques i ajuts a l'estudi**

### **a) Definició de la competència**

Pertocaria amb exclusivitat a la Generalitat la convocatòria de beques i ajuts a l'estudi, la seva concessió i control, i la regulació de les condicions per a la seva obtenció.

### **b) Justificació i observacions complementàries**

La sentència del Tribunal Constitucional 188/2001, de 20 de setembre, deixa prou clar que a l'Estat li correspon la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, delimitant allò que no pot ser considerat contingut primari del dret a l'educació (vegeu, per exemple, el Fonament Jurídic 13).

Amb posterioritat, l'article 4 de la LOCE reinterpreta l'abast de les competències de l'Estat i de les Comunitats Autònomes i torna a esbiaixar-les a favor d'aquell, com s'aprecia en la seva lectura. Per tant, convé explicitar les competències de la Generalitat en matèria de beques i ajuts a l'estudi, tot respectant el principi d'igualtat en l'accés de tots els espanyols.

La política de beques i ajuts és cabdal per garantir la cohesió territorial i social i l'accés i la continuïtat a l'educació dels qui més ho necessiten. Sense capacitat per definir una política pròpia ajustada a les necessitats de la població catalana, la Generalitat perd la capacitat d'actuar en un àmbit essencial de la protecció social i del foment de l'equitat.

## **2.8. L'ordenació del sistema educatiu en ensenyaments que no condueixen a titulació acadèmica o professional**

### a) Definició de la competència

Des d'una visió força gelosa de les competències de l'Estat de l'article 149.1.30 de la CE, se'n podria deduir la competència d'aquest per ordenar, si més no parcialment, el sistema educatiu, atès que els ensenyaments que el conformen acaben conduint a titulació. Tanmateix, en els ensenyaments que no condueixen a títol acadèmic, com és el cas de l'educació preescolar i l'educació infantil, l'àmbit competencial de la Generalitat hauria de ser exclusiu, i més considerant que són ensenyaments no obligatoris per a tota la població. En la mesura que la formació ocupacional i la formació permanent tampoc no condueixen a títol, també la competència de la Generalitat sobre l'ordenació, la regulació i l'organització dels ensenyaments del sistema educatiu que no condueixen a titulació acadèmica o professional i els ensenyaments no reglats hauria de ser exclusiva. Així doncs, correspondria a la Generalitat l'ordenació, la regulació i l'organització de la formació professional ocupacional, adreçada a la formació contínua en les empreses i a la inserció laboral dels treballadors, així com el reconeixement, l'avaluació, l'acreditació i el registre de les qualificacions professionals i la determinació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels certificats de professionalitat, amb validesa en tot el territori de l'Estat.

### b) Justificació i observacions complementàries

La intervenció de l'Estat en ensenyaments que no condueixen a titulació acadèmica o professional no està justificada en cap títol competencial explícit. Si alguna intervenció es justificqués des d'una crida a la igualtat, aquesta hauria de ser mínima. Tanmateix, les coses no han anat ni segurament van així en matèria d'educació. L'article 10 de la LOCE, al qual es confereix el caràcter de bàsic, regula l'educació preescolar, que es denota com a educativa i assistencial, de manera que atribueix al Govern de l'Estat la competència d'establir normativa bàsica sobre els aspectes educatius d'aquesta etapa, que ni és obligatòria ni condueix a titulació. I no són els preescolars els únics ensenyaments que no condueixen a titulació. Els certificats de les escoles oficials d'idiomes, que no són titulacions acadèmiques ni professionals, són també objecte de regulació per part de l'Estat (vegeu els articles 49.2, el 49.5, el 50 i el 51 de la LOCE). Per tant, convé reservar exclusivament a la Generalitat la competència d'ordenar i regular les etapes educatives i els ensenyaments que no condueixen a titulació.

El principi d'exclusivitat de la Generalitat és aplicable als ensenyaments professionals de caràcter ocupacional, sobre els quals el Govern de l'Estat se n'atribueix competències a partir dels títols que es refereixen a les matèries econòmiques i laborals, evitant inserir preferentment la formació ocupacional en l'àmbit que li és propi: l'ensenyament.

Les qualificacions obtingudes en la formació ocupacional acreditades en els certificats de professionalitat poden ser reconegudes als efectes de "convalidacions" parcials d'ensenyaments professionals que sí condueixen a titulació. Tanmateix, l'Estat ja té competències sobre els títols professionals (article 149.1.30 de la CE) cosa que li garanteix l'exercici de les seves competències.

### III. Aspectes de caràcter general, transversals i complementaris

#### **1. Abast territorial de les competències**

Com es dedueix de la pràctica legislativa i de funcionament d'aquests anys passats, és fonamental reforçar la validesa de les actuacions de la Generalitat en el territori de la resta de l'Estat mitjançant convenis o legislació específica. No és gens inhabitual -en matèria de funció pública la pràctica és constant- l'exercici de competències de l'Estat fonamentada en el fet que un òrgan supraterritorial ha de garantir l'adequada coordinació entre les Comunitats Autònomes per facilitar l'exercici dels drets dels ciutadans. L'exercici de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'ensenyament reglat i no reglat ha d'anar acompanyada de l'enfortiment del reconeixement arreu de l'Estat dels actes de la Generalitat de Catalunya.

#### **2. La participació de la Generalitat en les decisions de l'Estat i de la Unió Europea en matèria educativa**

L'atribució de la competència exclusiva a la Generalitat en matèria educativa i la incorporació de les concrecions que se'n derivarien en l'Estatut, podrien ser completades amb una competència genèrica sobre la preceptiva consulta a la Generalitat de les normes bàsiques i de les actuacions que emanessin de l'Estat en qüestions d'ensenyament.

L'exercici de les competències exclusives de l'Estat en matèria educativa s'ha de fer tenint en compte la Generalitat de Catalunya, institució que ha d'executar tot allò que deriva de la legislació bàsica. Ara ja, i més amb el nou Estatut aprovat, cap actuació legislativa de l'Estat no podria tenir caràcter d'executable sense el corresponent desenvolupament normatiu de la Generalitat.

A més, les institucions que l'Estat pot implementar com a òrgans de consulta i participació de les CA en les decisions que li pertocuen poden emfasitzar l'homogeneïtat i la igualtat de totes les Comunitats Autònomes, i això és el que avui succeeix de fet.

Per tot plegat, cal preveure expressament un mecanisme singular de participació de la Generalitat en les decisions de l'Estat en matèria educativa. No se'n fa, però, cap concreció atès que, amb gairebé tota certesa, la problemàtica és comuna a molts altres àmbits competencials i requereix una solució única que els englobi tots.

Aquesta participació en les decisions de l'Estat s'ha d'estendre també a la participació en les decisions que s'adoptin en el si de la Unió Europea. Tampoc en aquest cas es fa una proposta concreta per idèntiques raons a les suara expressades.

### **3. Les administracions locals i l'educació**

Des del convenciment que l'organització i la gestió del sistema educatiu, entès en el seu sentit més ampli, ha de fer un salt qualitatiu amb l'objectiu de poder encarar un veritable canvi en la seva concepció i, sobretot, en el seu equilibri de rols de les diferents administracions que hi intervenen, cal que el nou estatut assigni d'una manera seriosa i profunda la participació de les administracions locals.

Per això, en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya s'ha de reforçar tant el paper de la Generalitat com la competència i l'autonomia de les administracions locals catalanes. Concretament, en matèria educativa, l'Estatut hauria de contenir el principi de col·laboració entre les administracions en matèria educativa tot definint les competències de les administracions locals. No se'n fa, però, cap concreció més detallada perquè s'entén que la problemàtica municipal és comuna a molts altres àmbits competencials i requereix un enfocament global.

El Ple del Consell Escolar de Catalunya, reunit a Barcelona el 24 de novembre de 2004, ha aprovat aquest document.