

Vitoria, 9 de Marzo de 1.982

294/057/005

Sr. D. MIGUEL ANGEL ARROYO GOMEZ
Secretario de Educación, Cultura y
Deporte de U.C.D.
M A R I D

Mi querido amigo:

Muchas gracias por el resumen de la sentencia del -
Tribunal Constitucional en el conflicto positivo de competen-
cia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y -
por el Gobierno Vasco frente al Real Decreto por el que se re
gula el funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta
Inspección del Estado en materia de enseñanza universitaria,
que lo encuentro realmente interesantísimo.

Un fuerte abrazo.

Marcelino Oreja Aguirre.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 22 DE FEBRERO DE 1982

- Real Decreto 480/81 de 6 de marzo sobre funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria.

- Conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco.

- Ponente: Plácido Fernández Viagas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO DEL CONFLICTO PROMOVIDO POR LA GENERALIDAD

- Las facultades reservadas al Estado en materia de enseñanza lo son tan solo a nivel normativo, no a nivel ejecutivo y se han de materializar en textos legislativos de la máxima categoría.

- En el desarrollo del artículo 27 de la Constitución la competencia normativa corresponde a los poderes autonómicos en el marco de la legislación básica estatal.

Si el poder autonómico vulnera la normativa estatal el sistema de corrección es el previsto en el artículo 155 de la Constitución Española, o bien mediante recurso contencioso-administrativo (153.a).

El Estado no tiene atribuidas competencias administrativas en materia de enseñanza en Cataluña.

- La Alta Inspección sólo cabe plantearse en el marco de las relaciones institucionales entre los poderes públicos que actúan en el ámbito de la enseñanza.

- El marco del Estado de las Autonomías no puede quedar perturbado por actuaciones directas en los Centros de enseñanza y la regulación de la inspección correspondería a las Cortes Generales y no a un simple Real Decreto.

- La función de la Alta Inspección debe limitarse a estudiar y comprobar que las normas y disposiciones dictadas por la Generalidad garantizan el cumplimiento de las normas básicas.

- Las actividades de inspección directa (como las del artículo 3.1. del Real

Decreto: libros y material didáctico) corresponden, por definición, a la Generalidad
 Igual respecto al artículo 3.2.: requisitos de acceso de un nivel a otro.
 Igual respecto al artículo 3.5.: velar por los derechos lingüísticos.
 Igual respecto al artículo 3.4.:
 Igual respecto al artículo 3.6.:
 El artículo 5.3. y el 5.4. modifican sustancialmente el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El artículo 6 supone una ingerencia en la función ejecutiva de la Generalidad

- La Alta Inspección no puede confundirse con la Inspección Técnica.

FUNDAMENTOS DE DERECHO DEL CONFLICTO PROMOVIDO POR EL CONSEJO DE GOBIERNO DEL PAIS VASCO.

- Se ha producido una invasión de la legislación estatal en el ámbito autonómico.
- La Comunidad Autónoma tiene potestad legislativa y ejecutiva, no limitada a la potestad reglamentaria, sino que alcanza el desarrollo de las leyes estatales
- El sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas viene determinado por la Constitución Española en cuanto al control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley (artículo 153. a) en consonancia con el 161.1. y 11 38.1. del Estatuto de Autonomía); el control de la actividad administrativa por la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 153.c); el control extraordinario del artículo 155, el del 161.2.
- El funcionamiento de la Alta Inspección posibilita, inconstitucionalmente, un ejercicio de sus actividades que se traduce en un control de la Administración del Estado.
- La Alta Inspección sitúa a la Comunidad Autónoma en una posición de subordinación de la Administración del Estado, contra el principio de autonomía, estableciendo una inspección, no sobre la Comunidad, sino sobre el Centro, como destinatario de la acción inspectora de la Comunidad.

POSICION DEL ABOGADO DEL ESTADO

- Los Reales Decretos de transferencias distinguen inspección técnica y Alta Inspección.

- La educación es materia compartida. El Estado es el garante de la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación. (Sentencia Tribunal Constitucional 13-febrero-81). Las competencias educativas autonómicas son plenas, pero no exclusivas.

- La Alta Inspección es función del Estado mediante la cual éste comprueba que los poderes públicos autonómicos respetan sus obligaciones en la materia.

- La Alta Inspección no se trata de otra Inspección Técnica, pero tampoco se limita a ser gabinete de estudio de disposiciones autonómicas.

- En cuanto al rango de la norma en el caso de que se hubiera infringido la reserva de ley, la vía sería la de un conflicto entre órganos constitucionales (Gobierno y Cámaras).

- En cuanto a la actuación sancionadora de la Alta Inspección se trata de una autotutela de las competencias educativas del Estado y las medidas se dirigen, no contra la Comunidad Autónoma, sino contra los Centros o administrados responsables de la infracción sustituyéndose a la Administración Educativa Autónoma en la garantía de las competencias estatales en los casos concretos de infracción; autotutela que puede ser combatida en las vías procesales.

FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA SENTENCIA

Bases del conflicto: No se cuestiona la Alta Inspección sino su configuración. Es otra Inspección Técnica que se superpone a la ya transferida.

Surge una nueva especie de control de la Administración del Estado.

El rango normativo no es el adecuado.

Se invoca el artículo 149.1.1º de la Constitución Española: 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.

- La Alta Inspección no es reducible a esquemas genéricos, ni puede abstraerse de los concretos servicios, prestaciones, actividades que dicha inspección tenga por objeto conocer, supervisar, fiscalizar o corregir.

- La educación es una materia compartida; las competencias estatales en materia educativa arraigan en el derecho fundamental a la educación, siendo el Es-

tado garante de la igualdad en el ejercicio de este derecho y de una ordenación general del sistema educativo.

- Hay que analizar si las competencias educativas del Estado se agotan en la esfera normativa, con el "anejo" de la inspección o exigiere una acción ejecutiva y gestora, más allá de la preparación y edición de textos normativos, y si el ejercicio de la Alta Inspección requiere la actuación estatal directa en los Centros.

- Invocación de la sentencia de 13 de febrero de 1981: "el sistema educativo debe estar homologado (artículo 27.8 de la Constitución) en todo el territorio del Estado"; por ello y por la igualdad de derechos que el artículo 139 de la Constitución Española reconoce a todos los españoles, es lógico que sea competencia exclusiva del Estado "la regulación de las condiciones básicas que garanticen a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de sus derechos constitucionales, así como, ya en el campo educativo, la regulación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española." Consecuencia de todo lo anterior es la declaración de la disposición adicional nº 2 de la L.O.E.C.E. Tales exigencias son compatibles con la competencia plena de las Comunidades Autónomas en los planos, no solo legislativo, sino también ejecutivo, en los términos enunciados en sus respectivos estatutos.

- En cuanto a si el ejercicio de la Alta Inspección requiere la intervención estatal directa en los centros, no parece relevante a los efectos que nos ocupan . . . La Alta Inspección puede requerirla en cuanto debe discernir las posibles disfunciones en el ámbito de las respectivas competencias del Estado y Comunidad; lo que haría, en su caso, inconstitucional el correspondiente precepto del Real Decreto no sería esta exigencia de actuación en los centros, sino la invasión de competencias autonómicas ejercitables en los centros o fuera de ellos.

- En cuanto al ranjo de la norma: a) El Real Decreto no desarrolla un derecho fundamental de la enseñanza, sino que regula un organismo creado por Ley Orgánica, precisamente en desarrollo -ella sí- de ese derecho fundamental.

b) No puede aceptarse que el Real Decreto que nos ocupa modalice una competencia plena, por el hecho de regular la Alta Inspección ya creada, como se ha dicho, por Ley Orgánica. La modalización se produciría si esa regulación afectara a las competencias autonómicas.

- Respecto al sistema de controles: El sistema de controles no se agota con los que enuncia la Constitución Española, sino que ha de ser completado con aquello

que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas respecto a una materia concreta como es la enseñanza, la Alta Inspección, prevista en Ley Orgánica, puede ser considerada a condición de que su posterior regulación reglamentaria no exceda esa configuración orgánica -como un procedimiento lícito de control

- Exámen pormenorizado del Real Decreto

- Artículo 2; objetivos y ámbito: No vulnera competencias autonómicas y se adapta a la Constitución y Leyes Orgánicas.

- Artículo 5: carácter de autoridad de los funcionarios, medios para ejercer sus atribuciones, concreción de éstas, y procedimiento sancionador. Sería inconstitucional si se entendiese que atribuye al Estado, a través del Ministerio de Educación y Ciencia, competencias que vayan en contra de la delimitación establecida por la Constitución Española y los Estatutos, pero tal duda no tiene razón de ser si se lo interpreta como facultad de la Alta Inspección de comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente, a fin de que éste remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Constitución Española y en las leyes.

- Artículo 3º: actividades inspectoras. "nº 1 libros de texto y material didáctico". De lo que se trata es de comprobar si los libros y material se adecúan a las enseñanzas mínimas, pues aquéllos son medios de concretar los planes de estudio y en cuanto a éstos el objeto de la Inspección es verificar la observancia de lo dispuesto por el Estado sobre materias obligatorias básicas." El nº 2: comprobar el cumplimiento de los requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro". La ordenación general del sistema educativo que corresponde al Estado requiere una regularización generalizada de los niveles, según condiciones uniformes de paso de uno a otro y su comprobación, que, por cierto, -como en el apartado anterior- no requiere presencia directa en los centros, puede ser objeto de la Alta Inspección sin mengua de las competencias autonómicas.

nº 4: libro de escolaridad. "La unidad del sistema educativo exige un único "libro de escolaridad" ya que de no ser así se dificultaría la movilidad del alumnado de una a otra Comunidad Autónoma.

nº 5: derechos lingüísticos. El reconocimiento estatutario de com

potencias a las Comunidades Autónomas en esta materia "no sustrae a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, entre los que se encuentra el de conocer la lengua del Estado. (artículo 149. 1ª en relación con el artículo 3º 1. de la Constitución Española). El ejercicio de esta competencia ha de dar lugar necesariamente a la promulgación por el Estado de las normas aplicables en la materia, a las que el propio precepto se remite". "... la Alta Inspección puede ejercer legítimamente para velar por el respeto a los derechos lingüísticos (entre los cuales está, eventualmente, el derecho a conocer la lengua peculiar de la propia Comunidad Autónoma) y en particular el de recibir enseñanza en la lengua del Estado".

nº 6: subvenciones, becas, inversiones en instalaciones y retribuciones de personal. "Se trata de una relación coordinada entre órganos estatales, que no interfiere la competencia autonómica".

Artículo 6: Efectuar las comprobaciones necesarias y girar visita de inspección en coordinación con los órganos de la Comunidad Autónoma. "Es evidente que los actos de comprobación precisos para la específica misión de la Alta Inspección no pueden ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica por definición, la cita del artículo 103 de la Constitución Española (principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación) es irrelevante porque el atentado a esos principios generales de la acción administrativa no puede ser denunciado por vía de conflicto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto el Tribunal Constitucional por la autoridad que le confiere la Constitución de la nación española ha decidido.

1) que la titularidad de la competencia controvertida en el presente proceso, en el párrafo segundo del artículo 2º del Real Decreto 480/81, corresponde al Estado.

2) que la titularidad de las competencias referidas en las normas 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª del artículo 3º del propio Real Decreto corresponde también al Estado.

3) que son de la titularidad del Estado las competencias controvertidas respecto a lo que disponen los nos. 1, 2 y 3 del artículo 5º.

4) que es también de la titularidad del Estado la competencia a que se refiere el artículo 6º de la misma norma a que se contrae este proceso.

5) que también es de la titularidad del Estado la competencia a que se contrae el apartado 4º del artículo 5º, interpretado en la forma que expresamos en el fundamento 9º de esta sentencia.

22-febrero-1982

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO PLACIDO FERNANDEZ VIAGAS, AL QUE SE ADHIERE EL MAGISTRADO MANUEL DIEZ DE VELASCO VALLEJO.

Respecto a los derechos lingüísticos: Es competencia de las Comunidades Autónomas y la competencia estatal en la materia no puede ejercerse "invadiendo competencias autonómicas cuando -como lo hace el Real Decreto- se atribuye a la Alta Inspección la facultad no ya de comprobar, verificar o averiguar si tales condiciones se respetan, sino la de "velar" por sí misma por su cumplimiento".

Por tanto la sentencia debiera declarar la nulidad del nº 5 del artículo 3º del Real Decreto en cuanto contradice la facultad que corresponde a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas.