

Enmiendas a la Totalidad**Iniciativa: 121 / 92**

Proyecto de Ley por la que se modifican la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, y se adoptan otras medidas para la mejora del sistema educativo.

Plazo de enmiendas: 03/06/2026 18:00

<u>Fecha Presentación</u>	<u>Número</u>	<u>Tipo de Enmienda</u>	<u>Autor</u>	<u>Observaciones</u>	<u>Fuera Plazo</u>
27/05/2026 16:05	5	Enm. totalidad devolución	Grupo Parlamentario Junts per Catalunya		
27/05/2026 16:19	6	Enm. totalidad devolución	Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)		

ÍNDICE

<u>Expediente: 121/000092</u>	<u>2</u>
Nº Enmienda: 5. G.P. Junts per Catalunya.....	2
Nº Enmienda: 6. G.P. Vasco (EAJ-PNV).....	16

A LA MESA DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES

Expediente: 121/000092

Nº Enmienda: 5

AUTOR

GRUPO PARLAMENTARIO JUNTS PER CATALUNYA

A INSTANCIA DEL DIPUTADO

Cervera Pinart, Josep Maria

Enmienda a la totalidad de devolución

Justificación

El Grupo Parlamentario JUNTS PER CATALUNYA, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados, formula ENMIENDA A LA TOTALIDAD con devolución del texto al Gobierno del Proyecto de ley por el que se modifican la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, y se adoptan otras medidas para la mejora del sistema educativo.

JUSTIFICACIÓN

I. Consideraciones generales

La presente enmienda a la totalidad no se fundamenta en una discrepancia sobre la oportunidad material o política de las medidas contenidas en el Proyecto de ley. De hecho, determinadas finalidades perseguidas por la iniciativa legislativa -como la mejora de las condiciones de la función docente, la reducción de ratios o el refuerzo del sistema educativo- pueden resultar legítimas e incluso compartidas.

La discrepancia esencial es, pues, de orden constitucional y estatutario. El autogobierno de Cataluña no es disponible ni reivindicable solo a ratos. La autonomía catalana, ya muy mermada y recortada por todas partes, debe defenderse siempre y en todos los debates. Es una cuestión de principios. Y más, si como se expone en esta justificación de la totalidad presentada, responde también a una exigencia constitucional.

El proyecto de ley incurre en una alteración profunda y constitucionalmente inadmisibile del reparto de competencias establecido en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al atribuir al Estado una capacidad reguladora que excede claramente el ámbito de las competencias básicas que le reconocen los artículos 149.1.18 y 149.1.30 de la Constitución.

La iniciativa legislativa objeto de esta enmienda consolida una tendencia expansiva y recentralizadora consistente en utilizar los conceptos de “bases”, “igualdad” o “condiciones básicas” para intervenir de manera exhaustiva en materias que constitucionalmente corresponden a las comunidades autónomas y, más concretamente, de acuerdo con su Estatuto, a la Generalitat de Cataluña. Esta forma de proceder ha sido ampliamente denunciada no solo por partidos políticos catalanes, sino también por el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Cataluña en reiterados pronunciamientos.

Esta expansión material de la legislación básica estatal acaba vaciando de contenido real las competencias autonómicas, en este caso en materia educativa, y convierte una competencia constitucionalmente claramente compartida (cuando no es exclusiva de la Generalitat en ciertos aspectos), en una competencia materialmente exclusiva del Estado.

Es cierto que el legislador estatal ha intentado configurar un determinado modelo educativo, mediante el dictado de leyes orgánicas que han introducido una regulación casi completa en la materia a través de una sucesión de leyes orgánicas que teóricamente fijaban bases, pero que en realidad entraban en tantos detalles que el margen para legislar de Cataluña cada vez se ha visto más reducido. De hecho, cada norma educativa estatal ha dado un paso más en la concreción de estas bases, dejando cada vez menos margen para la regulación autonómica. Puede afirmarse, pues, que de una materia “compartida” se ha pasado a una materia en la que la administración educativa debe limitarse a cumplir lo que el regulador estatal establezca, con el agravante de que cuando el legislador estatal regula, nunca tiene en cuenta el impacto económico de sus decisiones, porque no es el responsable de aplicar las leyes que se dictan en esta materia.

La jurisprudencia constitucional ha estado muy ligada a casos concretos relativos al despliegue orgánico estatal y, en general, como es habitual, ha abonado la conservación de las normas en detrimento de las impugnaciones originadas en sede autonómica. Pero hay que insistir en una idea: que el Tribunal Constitucional valide una opción interpretativa expansiva de las competencias estatales en detrimento de las autonómicas no quiere decir que no sea válida una opción alternativa, más respetuosa con la lógica de un estado compuesto, donde, como ocurre en el caso de Cataluña, la Generalitat (artículo 131 EAC) tiene la competencia exclusiva en aspectos sustanciales de la materia educativa, así como la competencia compartida en el resto.

Cabe añadir, además, que para el caso concreto de Cataluña, además el art. 5 del EAC, sobre los derechos históricos de Cataluña, reconoce que la Generalitat tiene una posición singular en relación con la proyección de la cultura y la lengua en el ámbito educativo, circunstancia que refuerza aún más la relevancia competencial de Cataluña en esta materia.

Y el mismo razonamiento es pertinente cuando el amparo competencial del Estado es sobre la competencia exclusiva del art. 149.1.18 CE, respecto a las bases del régimen jurídico del régimen estatutario de los funcionarios, donde, de nuevo, el Estado no fija bases, sino que pretende decidirlo absolutamente todo. Conviene añadir, desde esta perspectiva, que el modelo educativo catalán, tal y como reconoce su ley de cabecera (la ley 12/2009, de 10 de julio, de educación de Cataluña) reconoce un sistema educativo que está integrado tanto por centros públicos como por centros privados sostenidos con fondos públicos, a los que todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad y con el derecho a la elección de centro, y donde, por razones obvias, converge un régimen de naturaleza funcional con uno laboral, que debería tenerse en cuenta a la hora de emprender según qué iniciativas legislativas.

Tal y como ya se recogió en el dictamen núm. 269 del Consejo Consultivo (ahora Consejo de Garantías Estatutarias) de 1 de septiembre de 2005 (voto particular de 3 de los 7 miembros), «la voluntad del constituyente fue la de circunscribir las atribuciones estatales para garantizar un espacio propio de las políticas educativas autonómicas y eliminar la referencia republicana a un sistema dual de escuelas. En este sentido, son esclarecedoras las palabras del representante de UCD, señor Llorens Bages, que dijo que «se hace referencia, fundamentalmente, a que haya un cierto equiparamiento general, cierta analogía en la obtención de los distintos títulos profesionales y académicos», pero no una «regulación estatal y absoluta de los planes de estudio». En este sentido, los conceptos del artículo 149.1.30 CE tienen una significación pacífica en los debates: «expedición» se entiende referida al hecho material de la expedición, es decir, la determinación de la forma y contenido de los títulos, el procedimiento de expedición, el registro, etc. Con respecto a la «homologación», queda referida al reconocimiento oficial y denominación de los estudios académicos y profesionales. Es decir, pretende garantizar que los mismos estudios reciban la misma denominación y que la mención a un título concreto en cualquier parte del Estado suponga una capacitación equivalente. Y la cláusula «condiciones de obtención de títulos» queda referida a la determinación de los contenidos comunes a todos los programas de enseñanza. Además, el artículo 27 CE, al referirse varias veces a los poderes públicos, significaba, a opinión de los que intervinieron, un llamamiento a las comunidades autónomas y no solo al Estado. Por lo tanto, sería totalmente contraria a la *voluntas legislatoris*, expresada en los debates constituyentes, y a la lógica de la distribución competencial en esta materia, una lectura del precepto que condujera a identificar el alcance material de las competencias estatales con toda la esfera de intervención pública en el ámbito educativo.

Desde otras perspectivas interpretativas, el resultado al cual llegamos no es diferente. Así, de acuerdo con un criterio sistemático, el artículo 149.1.30 CE se relaciona directamente con el artículo 27 CE, aunque la expresa voluntad constituyente fue la de separar ambos preceptos, en el sentido de no tratar en el artículo 27, ubicado en el título relativo a los derechos y deberes fundamentales, el tema competencial. Esta voluntad se puso de manifiesto en el rechazo sistemático de todas las enmiendas que pretendían matizar o concretar en algún apartado, a favor del Estado, la referencia genérica a los «poderes públicos». Esta referencia se tiene que entender referida, pues, tanto a la instancia estatal como a las autonómicas. Todos los poderes tienen que garantizar el cumplimiento de

las obligaciones constitucionales en la materia. En este mismo sentido, la STC 137/1986, de 6 de noviembre, pide que la relación entre la normativa básica del artículo 149.1.30 y el artículo 27 CE debe ser estrecha y directa. Y también, que el alcance de esta competencia estatal no sea coincidente con el de las normas de «desarrollo» de los derechos fundamentales del artículo 81.1 CE, de manera que la ley orgánica no es un título competencial del Estado (FJ 3.A.b). De esta manera, el Estado no puede legislar sobre cualquier aspecto de la enseñanza sino estrictamente sobre aquellos que se refieran a los títulos académicos y al desarrollo del derecho a la educación y la libertad de enseñanza y sus diferentes manifestaciones constitucionales (STC 77/1985, de 27 de junio). De lo contrario, estaríamos ante un inexistente y nuevo título competencial estatal que respondería al nombre de la ordenación general del sistema educativo.»

La jurisprudencia constitucional ha señalado, justificando la intervención autonómica, que esta no afectaba «al desarrollo o las condiciones básicas del derecho a la educación ni de ningún otro derecho fundamental» (STC 5/1981, de 13 de febrero). Igualmente, también ha precisado que el enunciado del artículo 149.1.30 CE «impone al intérprete considerar que, respecto de las Comunidades que ostentan 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», de manera que el Estado solo podría hacer el desarrollo directo de aquellos derechos (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3).

II. Vulneración del marco constitucional y estatutario de distribución de competencias

El artículo 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat competencias exclusivas y compartidas en materia de educación, incluyendo expresamente la competencia sobre:

- la ordenación del sistema educativo;
- el régimen del personal docente;
- la política de personal de la Administración educativa;
- y la organización de los centros educativos.

La doctrina constitucional ha reiterado que el artículo 149.1.30 CE no constituye un título habilitante para una ordenación integral del sistema educativo. En este sentido, la STC 137/1986 estableció que la relación entre la normativa básica estatal y el artículo 27 CE debe ser «estrecha y directa», y que la ley orgánica no constituye, por sí misma, un título competencial autónomo del Estado.

Igualmente, la STC 77/1985 recordó que el Estado solo puede intervenir en aquellos aspectos estrictamente vinculados al desarrollo directo del derecho a la educación y a las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos. Cualquier interpretación diferente conduciría, en la práctica, a la creación de un título competencial estatal inexistente consistente en una supuesta «ordenación general del sistema educativo».

Precisamente, la doctrina recogida en el Dictamen núm. 269 del Consejo Consultivo ya advertía que la voluntad del constituyente fue limitar las atribuciones estatales en educación para garantizar un

espacio propio de políticas educativas autonómicas.

Esta misma doctrina ha sido reiterada por el Consejo de Garantías Estatutarias en el Dictamen 7/2012, de 8 de junio, sobre el Real Decreto-ley 14/2012, antecedente normativo directo de la regulación ahora impulsada.

III. Inexistencia de título competencial estatal suficiente

El proyecto de ley pretende ampararse esencialmente en los artículos 149.1.18 y 149.1.30 CE. Sin embargo, ninguno de estos títulos competenciales habilita al Estado para regular materialmente las condiciones concretas de desarrollo de la función docente no universitaria.

En primer lugar, el artículo 149.1.30 CE no resulta aplicable porque el Proyecto no regula el contenido esencial del derecho a la educación ni las condiciones básicas de obtención de las enseñanzas mínimas, sino aspectos organizativos y laborales relativos al personal docente.

Tal y como afirmó el Consejo de Garantías Estatutarias en el Dictamen 7/2012:

«No se regulan las horas de docencia que recibirán los estudiantes (...), sino las horas lectivas que realizarán los docentes.»

Por tanto, la regulación de la jornada lectiva del profesorado no constituye una materia directamente vinculada al derecho fundamental a la educación del artículo 27 CE.

En segundo lugar, tampoco el artículo 149.1.18 CE puede servir de cobertura constitucional suficiente.

La doctrina constitucional admite que las bases del régimen estatutario de los funcionarios pueden incluir determinados derechos y deberes esenciales. Sin embargo, eso no significa que cualquier aspecto relativo a la organización concreta del trabajo docente pueda ser objeto de regulación estatal básica.

En este sentido, el Dictamen 7/2012 es especialmente claro cuando concluye:

«la distribución y la cuantificación de la parte lectiva de la jornada de trabajo no forman parte de las competencias básicas del Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE).»

Y añade:

“la regulación de las condiciones de la jornada de trabajo en el aspecto referido a la jornada lectiva corresponde a la Generalitat en virtud de su competencia compartida sobre el desarrollo de la política de personal de la Administración educativa (art. 131.3.j EAC).»

Por lo tanto, el Proyecto de ley invade directamente competencias de la Generalitat de Cataluña

reconocidas constitucional y estatutariamente.

IV. Desnaturalización del concepto constitucional de legislación básica

La iniciativa legislativa objeto de esta enmienda no se limita a establecer unas bases mínimas comunes. Al contrario, impone una regulación detallada y exhaustiva que deja a las comunidades autónomas un margen puramente residual.

Esta concepción expansiva de la legislación básica resulta incompatible con el modelo autonómico constitucional y con la misma doctrina del Tribunal Constitucional, que reiteradamente ha recordado que las bases no pueden agotar completamente la capacidad normativa autonómica.

La regulación estatal acaba configurando una relación jerárquica improcedente entre Estado y comunidades autónomas, incompatible con la naturaleza política de la autonomía constitucionalmente garantizada.

El resultado es un progresivo vaciado material de las competencias educativas autonómicas y una transformación de las administraciones educativas autonómicas en simples administraciones gestoras de decisiones adoptadas unilateralmente por el Estado.

V. Vulneración de los principios de lealtad institucional y autonomía financiera

El Proyecto de ley incorpora, además, afirmaciones absolutamente improcedentes y carentes de apoyo técnico suficiente sobre la situación financiera de las comunidades autónomas.

Concretamente, el preámbulo afirma que las «disponibilidades presupuestarias» de las comunidades autónomas «se han visto incrementadas de manera muy significativa».

Esta afirmación no aparece sustentada ni documentada adecuadamente ni en el texto normativo ni en la memoria económica que acompaña al Proyecto.

Resulta especialmente grave que una norma que impone obligaciones estructurales permanentes sobre:

- plantillas docentes,
- organización educativa,
- reducción de ratios,
- y condiciones de prestación del servicio público educativo

no incorpore un análisis riguroso, territorializado y suficiente del impacto presupuestario real que estas medidas comportan para las comunidades autónomas.

Esta manera de legislar resulta contraria a los principios de buena regulación y calidad normativa. Pero, sobre todo, vulnera materialmente los principios de lealtad institucional y autonomía financiera reconocidos constitucionalmente y estatutariamente.

El Estado impone obligaciones materiales permanentes que después no asume financieramente, trasladando íntegramente el coste efectivo de sus decisiones normativas a las comunidades autónomas.

Esta práctica resulta especialmente grave en ámbitos como la educación, donde las comunidades autónomas soportan la práctica totalidad del gasto ordinario del sistema.

No es admisible constitucionalmente que el Estado:

- decida unilateralmente;
- imponga obligaciones estructurales;
- condicione la organización de los servicios públicos autonómicos;
- y, simultáneamente, se desentienda del coste presupuestario efectivo de las medidas que aprueba.

Esto supone una desresponsabilización institucional incompatible con el principio de lealtad institucional y con la misma lógica del Estado autonómico.

Resulta especialmente grave que estas obligaciones se impongan a administraciones que no cuentan con una capacidad efectiva de participación en la definición material del contenido normativo que luego están obligadas a ejecutar y financiar.

VI. Conclusiones

El Proyecto de ley objeto de esta enmienda:

- excede claramente las competencias estatales reconocidas en los artículos 149.1.18 y 149.1.30 CE;
- vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña previstas en el artículo 131 EAC;
- desnaturaliza el concepto constitucional de legislación básica;
- altera profundamente el modelo constitucional de distribución territorial del poder;
- vulnera los principios de lealtad institucional y autonomía financiera;
- y consolida una práctica legislativa consistente en imponer obligaciones estructurales a las comunidades autónomas sin garantizar los recursos necesarios para hacerlas efectivas.

Por todo ello, procede la devolución íntegra del Proyecto de ley al Gobierno.

El Grup Parlamentari JUNTS PER CATALUNYA, a l'empara del que disposa el Reglament del Congrés dels Diputats, formula ESMENA A LA TOTALITAT amb devolució del text al Govern al Projecte de Llei pel qual es modifiquen la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, i la Llei 4/2019, de 7 de març, de millora de les condicions per al desenvolupament de la docència i

l'ensenyament en l'àmbit de l'educació no universitària, i s'adopten altres mesures per a la millora del sistema educatiu.

JUSTIFICACIÓ

I. Consideracions generals

La present esmena a la totalitat no es fonamenta en una discrepància sobre l'oportunitat material o política de les mesures contingudes en el Projecte de Llei. De fet, determinades finalitats perseguides per la iniciativa legislativa -com la millora de les condicions de la funció docent, la reducció de ràtios o l'enfortiment del sistema educatiu- poden resultar legítimes i fins i tot compartides.

La discrepància essencial és, doncs, d'ordre constitucional i estatutari. L'autogovern de Catalunya no és disponible ni reivindicable només a estones. L'autonomia catalana, prou migrada i retallada per tot arreu, s'ha de defensar sempre i en tots els debats. És una qüestió de principis. I més, si com s'exposa en aquesta justificació de la totalitat presentada, respon també a una exigència constitucional.

El Projecte de Llei incorre en una alteració profunda i constitucionalment inadmissible del repartiment de competències establert a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en atribuir a l'Estat una capacitat reguladora que excedeix clarament l'àmbit de les competències bàsiques que li reconeixen els articles 149.1.18 i 149.1.30 de la Constitució.

La iniciativa legislativa objecte d'aquesta esmena consolida una tendència expansiva i recentralitzadora consistent a utilitzar els conceptes de "bases", "igualtat" o "condicions bàsiques" per intervenir de manera exhaustiva en matèries que constitucionalment corresponen a les comunitats autònomes, i més en concret, d'acord amb el seu Estatut, a la Generalitat de Catalunya. Aquesta manera de fer ha estat àmpliament denunciada no només per partits polítics catalans, sinó també pel Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya en reiterats pronunciaments.

Aquesta expansió material de la legislació bàsica estatal acaba buidant de contingut real les competències autonòmiques, en aquest cas en matèria educativa, i converteix una competència constitucionalment clarament compartida (quan no és exclusiva de la Generalitat en certs aspectes), en una competència materialment exclusiva de l'Estat.

És cert que el legislador estatal ha tractat de configurar un determinat model educatiu, mitjançant el dictat de lleis orgàniques que han introduït una regulació quasi completa en la matèria a través d'una successió de lleis orgàniques que teòricament fixaven bases, però que en realitat entraven en tants detalls, que el marge per legislar de Catalunya cada cop s'ha vist més reduït. De fet, cada norma educativa estatal ha fet un pas més en la concreció d'aquestes bases, deixant cada cop menys marge per la regulació autonòmica. Es pot afirmar, doncs, que d'una matèria "compartida", s'ha passat a una matèria on l'administració educativa s'ha de limitar a complir allò que el regulador estatal estableixi, amb l'agreuja que quan el legislador estatal regula, mai té en compte l'impacte

econòmic de les seves decisions, perquè no és el responsable d'aplicar les lleis que es dicten en aquesta matèria.

La jurisprudència constitucional ha estat molt lligada a casos concrets relatius al desplegament orgànic estatal i, en general, com és usual, ha abonat la conservació de les normes en detriment de les impugnacions originades en seu autonòmica. Però cal insistir en una idea: que el Tribunal Constitucional validi una opció interpretativa expansiva de les competències estatals en detriment de les autonòmiques, no vol dir que no sigui vàlida una opció alternativa, més respectuosa amb la lògica d'un estat compost, on, com és el cas de Catalunya, la Generalitat (article 131 EAC) té la competència exclusiva en aspectes substancials de la matèria educativa, així com la competència compartida en la resta.

Cal afegir, a més, que pel cas concret de Catalunya, a més a més l'art. 5 de l'EAC, sobre els drets històrics de Catalunya, reconeix que la Generalitat té una posició singular en relació a la projecció de la cultura i la llengua en l'àmbit educatiu, circumstància que encara reforça més la rellevància competencial de Catalunya en aquesta matèria.

I el mateix raonament és pertinent quan l'empara competencial que fa l'Estat és sobre la competència exclusiva de l'art. 149.1.18 CE, respecte les bases del règim jurídic del règim estatutari dels funcionaris, on, de nou, l'Estat no fixa bases, sinó que pretén decidir-ho absolutament tot. Cal afegir, des d'aquesta perspectiva, que el model educatiu català, tal i com reconeix la seva llei de capçalera (la llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació de Catalunya) reconeix un sistema educatiu que està integrat tant per centres públics, com per centres privats sostinguts amb fons públics, respecte els quals totes les persones tenen dret a accedir-hi en condicions d'igualtat i amb el dret a l'elecció de centre, i on, per raons òbvies, hi convergeix un règim de naturalesa funcional amb un de laboral, que hauria de ser tingut en compte a l'hora d'emprendre segons quines iniciatives legislatives.

Tal i com ja es va recollir en el dictamen núm. 269 del Consell Consultiu (ara Consell de Garanties Estatutàries) d'1 de setembre 2005 (vot particular de 3 dels 7 membres), "la voluntat del constituent va ser la de circumscriure les atribucions estatals per tal de garantir un espai propi de les polítiques educatives autonòmiques i eliminar la referència republicana a un sistema dual d'escoles. En aquest sentit, són aclaridores les paraules del representant d'UCD, senyor Llorens Bages, que va dir que «se hace referencia, fundamentalmente, a que haya un cierto equiparamiento general, cierta analogía en la obtención de los distintos títulos profesionales y académicos », però no una «regulación estatal y absoluta de los planes de estudio». En aquest sentit, els conceptes de l'article 149.1.30 CE tenen una significació pacífica en els debats: «expedició» s'entén referida al fet material de l'expedició, és a dir, la determinació de la forma i contingut dels títols, el procediment d'expedició, el registre, etc. Pel que fa a l'«homologació», resta referida al reconeixement oficial i denominació dels estudis acadèmics i professionals. És a dir, pretén garantir que els mateixos estudis rebin la mateixa denominació i que la menció a un títol concret en qualsevol part de l'Estat suposi una capacitat equivalent. I la clàusula «condicions d'obtenció de títols» resta referida a la determinació dels continguts comuns a tots els programes d'ensenyança. A més, l'article 27 CE, en referir-se

diverses vegades als poders públics, significava, a parer dels que hi van intervenir, una crida a les comunitats autònomes i no solament a l'Estat. Per tant, seria totalment contrària a la voluntas legislatoris, expressada en els debats constituents, i a la lògica de la distribució competencial en aquesta matèria, una lectura del precepte que conduís a identificar l'abast material de les competències estatals amb tota l'esfera d'intervenció pública en l'àmbit educatiu.

Des d'altres perspectives interpretatives, el resultat al qual arribem no és diferent. Així, d'acord amb un criteri sistemàtic, l'article 149.1.30 CE es relaciona directament amb l'article 27 CE, tot i que l'expressa voluntat constituent va ser la de separar ambdós preceptes, en el sentit de no tractar en l'article 27, ubicat en el títol relatiu als drets i deures fonamentals, el tema competencial. Aquesta voluntat es va posar de manifest en el rebuig sistemàtic de totes les esmenes que pretenien matisar o concretar en algun apartat, en favor de l'Estat, la referència genèrica als «poders públics». Aquesta referència s'ha d'entendre referida, doncs, tant a la instància estatal com a les autonòmiques. Tots els poders han de garantir el compliment de les obligacions constitucionals en la matèria. En aquest mateix sentit, la STC 137/1986, de 6 de novembre, demana que la relació entre la normativa bàsica de l'article 149.1.30 i l'article 27 CE ha de ser estreta i directa. I també, que l'abast d'aquesta competència estatal no sigui coincident amb el de les normes de «desenvolupament» dels drets fonamentals de l'article 81.1 CE, de manera que la llei orgànica no és un títol competencial de l'Estat (FJ 3.A.b). D'aquesta manera, l'Estat no pot legislar sobre qualsevol aspecte de l'ensenyament sinó estrictament sobre aquells que es refereixin als títols acadèmics i al desenvolupament del dret a l'educació i la llibertat d'ensenyament i les seves diferents manifestacions constitucionals (STC 77/1985, de 27 de juny). Altrament, estaríem davant d'un inexistent i nou títol competencial estatal que respondria al nom de l'ordenació general del sistema educatiu.”

La jurisprudència constitucional ha assenyalat, tot justificant la intervenció autonòmica, que aquesta no afectava «el desarrollo o las condiciones básicas del derecho a la educación ni de ningún otro derecho fundamental» (STC 5/1981, de 13 de febrer). Igualment, també ha precisat que l'enunciat de l'article 149.1.30 CE «impone al intérprete considerar que, respecto de las Comunidades que ostentan 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», de manera que l'Estat només podria fer el desenvolupament directe d'aquells drets (STC 137/1986, de 6 de novembre, FJ 3).

II. Vulneració del marc constitucional i estatutari de distribució de competències

L'article 131 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat competències exclusives i compartides en matèria d'educació, incloent-hi expressament la competència sobre:

- l'ordenació del sistema educatiu;
- el règim del personal docent;
- la política de personal de l'Administració educativa;

- i l'organització dels centres educatius.

La doctrina constitucional ha reiterat que l'article 149.1.30 CE no constitueix un títol habilitant per a una ordenació integral del sistema educatiu. En aquest sentit, la STC 137/1986 va establir que la relació entre la normativa bàsica estatal i l'article 27 CE ha de ser "estreta i directa", i que la llei orgànica no constitueix, per si mateixa, un títol competencial autònom de l'Estat.

Igualment, la STC 77/1985 va recordar que l'Estat només pot intervenir en aquells aspectes estrictament vinculats al desenvolupament directe del dret a l'educació i a les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics. Qualsevol interpretació diferent conduiria, en la pràctica, a la creació d'un títol competencial estatal inexistent consistent en una suposada "ordenació general del sistema educatiu".

Precisament, la doctrina recollida al Dictamen núm. 269 del Consell Consultiu ja advertia que la voluntat del constituent fou limitar les atribucions estatals en educació per garantir un espai propi de polítiques educatives autonòmiques.

Aquesta mateixa doctrina ha estat reiterada pel Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 7/2012, de 8 de juny, sobre el Reial decret llei 14/2012, precedent normatiu directe de la regulació ara impulsada.

III. Inexistència de títol competencial estatal suficient

El Projecte de llei pretén emparar-se essencialment en els articles 149.1.18 i 149.1.30 CE. Tanmateix, cap d'aquests títols competencials habilita l'Estat per regular materialment les condicions concretes de desenvolupament de la funció docent no universitària.

En primer lloc, l'article 149.1.30 CE no resulta aplicable perquè el Projecte no regula el contingut essencial del dret a l'educació ni les condicions bàsiques d'obtenció dels ensenyaments mínims, sinó aspectes organitzatius i laborals relatius al personal docent.

Tal com va afirmar el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 7/2012:

"No es regulen les hores de docència que rebran els estudiants (...), sinó les hores lectives que faran els docents."

Per tant, la regulació de la jornada lectiva del professorat no constitueix una matèria directament vinculada al dret fonamental a l'educació de l'article 27 CE.

En segon lloc, tampoc l'article 149.1.18 CE pot servir de cobertura constitucional suficient.

La doctrina constitucional admet que les bases del règim estatutari dels funcionaris poden incloure determinats drets i deures essencials. Tanmateix, això no significa que qualsevol aspecte relatiu a l'organització concreta del treball docent pugui ser objecte de regulació estatal bàsica.

En aquest sentit, el Dictamen 7/2012 és especialment clar quan conclou:

“la distribució i la quantificació de la part lectiva de la jornada de treball no forma part de les competències bàsiques de l'Estat sobre el règim estatutari dels funcionaris públics (art. 149.1.18 CE).”

I afegeix:

“la regulació de les condicions de la jornada de treball en l'aspecte referit a la jornada lectiva correspon a la Generalitat en virtut de la seva competència compartida sobre desenvolupament de la política de personal de l'Administració educativa (art. 131.3.j EAC).”

Per tant, el Projecte de Llei envaeix directament competències de la Generalitat de Catalunya constitucionalment i estatutàriament reconegudes.

IV. Desnaturalització del concepte constitucional de legislació bàsica

La iniciativa legislativa objecte d'aquesta esmena no es limita a establir unes bases mínimes comunes. Ben al contrari, imposa una regulació detallada i exhaustiva que deixa a les comunitats autònomes un marge purament residual.

Aquesta concepció expansiva de la legislació bàsica resulta incompatible amb el model autonòmic constitucional i amb la mateixa doctrina del Tribunal Constitucional, que reiteradament ha recordat que les bases no poden esgotar completament la capacitat normativa autonòmica.

La regulació estatal acaba configurant una relació jeràrquica improcedent entre Estat i comunitats autònomes, incompatible amb la naturalesa política de l'autonomia constitucionalment garantida.

El resultat és un progressiu buidatge material de les competències educatives autonòmiques i una transformació de les administracions educatives autonòmiques en simples administracions gestores de decisions adoptades unilateralment per l'Estat.

V. Vulneració dels principis de lleialtat institucional i autonomia financera

El Projecte de Llei incorpora, a més, afirmacions absolutament improcedents i mancades de suport tècnic suficient sobre la situació financera de les comunitats autònomes.

Concretament, el preàmbul afirma que les “disponibilidades presupuestarias” de les comunitats autònomes “se han visto incrementadas de manera muy significativa”.

Aquesta afirmació no apareix sustentada ni documentada adequadament ni en el text normatiu, ni en la memòria econòmica que acompanya el Projecte.

Resulta especialment greu que una norma que imposa obligacions estructurals permanents sobre:

- plantilles docents,

- organització educativa,
- reducció de ràtios,
- i condicions de prestació del servei públic educatiu,

no incorpori una anàlisi rigorosa, territorialitzada i suficient de l'impacte pressupostari real que aquestes mesures comporten per a les comunitats autònomes.

Aquesta manera de legislar resulta contrària als principis de bona regulació i qualitat normativa. Però, sobretot, vulnera materialment els principis de lleialtat institucional i autonomia financera reconeguts constitucionalment i estatutàriament.

L'Estat imposa obligacions materials permanents que després no assumeix financerament, traslladant íntegrament el cost efectiu de les seves decisions normatives a les comunitats autònomes.

Aquesta pràctica resulta especialment greu en àmbits com l'educació, on les comunitats autònomes suporten la pràctica totalitat de la despesa ordinària del sistema.

No és admissible constitucionalment que l'Estat:

- decideixi unilateralment;
- imposi obligacions estructurals;
- condicioni l'organització dels serveis públics autonòmics;
- i, simultàniament, es desentengui del cost pressupostari efectiu de les mesures que aprova.

Això suposa una desresponsabilització institucional incompatible amb el principi de lleialtat institucional i amb la mateixa lògica de l'Estat autonòmic.

Especialment greu resulta que aquestes obligacions siguin imposades a administracions que no disposen d'una capacitat efectiva de participació en la definició material del contingut normatiu que després estan obligades a executar i finançar.

VI. Conclusiones

El Projecte de llei objecte d'aquesta esmena:

- excedeix clarament les competències estatals reconegudes als articles 149.1.18 i 149.1.30 CE;
- vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya previstes a l'article 131 EAC;
- desnaturalitza el concepte constitucional de legislació bàsica;
- altera profundament el model constitucional de distribució territorial del poder;
- vulnera els principis de lleialtat institucional i autonomia financera;
- i consolida una pràctica legislativa consistent a imposar obligacions estructurals a les comunitats autònomes sense garantir els recursos necessaris per fer-les efectives.

Per tot això, procedeix la devolució íntegra del Projecte de llei al Govern.

A LA MESA DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES

Expediente: 121/000092

Nº Enmienda: 6

AUTOR

GRUPO PARLAMENTARIO VASCO (EAJ-PNV)

Enmienda a la totalidad de devolución

Justificación

Justificación enmienda a la totalidad

El Proyecto de Ley presentado por el Gobierno incurre, desde la perspectiva y el posicionamiento político del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), en una serie de deficiencias sustanciales que justifican la presentación de una ENMIENDA A LA TOTALIDAD con solicitud de devolución del texto.

En primer lugar, debe señalarse la ausencia de una cooperación institucional real con Euskadi - Comunidad competente en materia educativa- durante el proceso de elaboración de la propuesta. La iniciativa impulsada por el Gobierno central no responde a una lógica de colaboración ni de construcción compartida, sino que plantea una decisión previamente cerrada, diseñada al margen de las instituciones vascas y, posteriormente, trasladada para su mera aceptación. No se ha producido una negociación en condiciones de igualdad ni un trabajo efectivo en los órganos bilaterales y multilaterales que deberían haber canalizado este debate. Se ignoran así tanto la capacidad de decisión de Euskadi como la singularidad y el grado de desarrollo alcanzado por su sistema educativo y sus políticas públicas.

En segundo lugar, el texto es consecuencia de un diálogo social carente de una representación significativa del sector educativo vasco. El preacuerdo alcanzado en Madrid se ha articulado con organizaciones cuya implantación en el sistema educativo de Euskadi resulta limitada, por lo que no puede considerarse automáticamente trasladable a nuestra realidad institucional y sindical. Dicho acuerdo no refleja adecuadamente la representatividad existente en el ámbito educativo vasco ni el equilibrio de los agentes que sostienen nuestro modelo educativo.

En tercer lugar, el proyecto carece de una valoración del impacto económico que la medida tendrá sobre las Comunidades Autónomas. El Gobierno impulsa obligaciones y compromisos organizativos

cuyo coste recaerá principalmente sobre las administraciones autonómicas, sin haber desarrollado previamente un cálculo cooperativo ni una memoria económica consensuada con ellas.

Asimismo, la propuesta responde a una visión uniformizadora del sistema educativo, basada en una visión homogénea del Estado que no reconoce ni la diversidad de realidades educativas existentes ni las diferentes necesidades de cada territorio. La medida no obedece a una lógica de justicia educativa ni de asignación eficiente de recursos sino a una distribución lineal y políticamente uniforme.

Euskadi lleva años desarrollando un modelo propio, basado en la asignación asimétrica de recursos conforme al Índice de Complejidad y construido mediante acuerdos con la comunidad educativa y las organizaciones sindicales más representativas. La reforma estatal no viene a reforzar este camino, sino a interferir en él, sustituyendo una política ajustada a nuestra realidad por una solución uniforme que limita la capacidad de decisión de las instituciones vascas y pone en riesgo estrategias educativas consolidadas y eficaces.

Además, la imposición de ratios rígidos y homogéneos desconoce las distintas realidades organizativas y estructurales de los centros educativos y de los diferentes modelos de enseñanza existentes en Euskadi. Determinadas instituciones podrían no disponer de capacidad material para habilitar nuevas aulas o ampliar infraestructuras, lo que podría derivar en situaciones de exclusión o desplazamiento de alumnado, con consecuencias no solo organizativas sino también sociales y económicas para las familias y las comunidades afectadas.

Del mismo modo, este planteamiento podría alterar profundamente la planificación educativa y los mapas escolares vascos, obligando a procesos de reorganización y adaptación complejos.

Y es por ello que el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) presenta esta enmienda a la totalidad del proyecto para su devolución al Gobierno.