



BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

GACETA DE MADRID

Depósito Legal M. 1. 1958

Año CCCXXII

Lunes 22 de marzo de 1982

Suplemento al núm. 69

SUMARIO

	PAGINA		PAGINA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL		Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad número 243/1981.—Sentencia número 3/1982, de 4 de marzo.	9
Pleno. Conflictos positivos de competencia números 211 y 214/1981, acumulados.—Sentencia número 6/1982, de 22 de febrero.	1	Sala Segunda. Recurso de amparo número 225/1981. Sentencia número 2/1982, de 10 de marzo.	11
Recurso de amparo número 38/1981.—Sentencia número 7/1982, de 26 de febrero.	7	Corrección de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 49, de fecha 26 de febrero de 1982.	14

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6749

Pleno. Conflictos positivos de competencia números 211 y 214/1981, acumulados.—Sentencia número 6/1982, de 22 de febrero.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez Ferrer, Morant, don Angel Escudero del Corral y don Plácido Fernández Viagas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en los conflictos de competencia números 211 y 214, acumulados por auto de 22 de septiembre de 1981. El primero fue planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado y defendido por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, en relación con el Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre «funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria». El segundo fue promovido por el Gobierno Vasco, representado por la Abogada doña Margarita Uria Echevarría, en relación con el referido Real Decreto 480/1981. En dichos conflictos ha sido parte el Abogado del Estado en representación del Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don Plácido Fernández Viagas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El Abogado de la Generalidad de Cataluña presentó escrito ante este Tribunal con fecha 18 de julio de 1981, suscrito en su representación y defensa a virtud de la designación hecha por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, certificado de la cual acompañaba a dicho escrito, por el que planteaba Conflicto Positivo de Competencia con el Gobierno, como consecuencia del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre «funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria».

Adujo que, mediante escrito dirigido al excelentísimo señor Presidente del Gobierno del Estado en fecha 20 de mayo de 1981, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad había planteado requerimiento de incompetencia contra el Real Decreto que se acaba de citar, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 21 de marzo. Mediante escrito del excelentísimo señor Ministro de la Presidencia de 17 de junio siguiente se dio traslado al muy

honorabile señor Presidente de la Generalidad de la decisión del Gobierno de no atender dicho requerimiento, rechazándolo con no estimarlo fundado.

Acompañaba certificado del cumplimiento infructuoso del trámite de requerimiento.

2. Se planteaba así Conflicto Positivo de Competencia, cuyos antecedentes consistían en que, mediante el Real Decreto 2809/1980, sobre traspasos de servicios del Estado a la Generalidad en materia de enseñanza, se había aprobado el acuerdo de transferencias Administración del Estado-Generalidad de Cataluña y por el que pasaron a depender de la referida Comunidad Autónoma todos los servicios y funciones de las Inspecciones de Educación General Básica, Bachillerato y Formación Profesional; publicado el Decreto que motiva el Conflicto y denegada por el Gobierno su derogación parcial, surge el Conflicto de Competencia que la Generalidad apoya en los siguientes fundamentos de derecho:

A) En materia de enseñanza, las facultades reservadas al Estado lo son tan sólo a nivel normativo, no a nivel ejecutivo, y se han de materializar en textos legislativos de la máxima categoría. En un caso se reserva al Estado el monopolio del poder normativo (por ejemplo, lo que respecta a «la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales»), en los otros, la potestad normativa estatal se limita al establecimiento de las «bases», cuyo desarrollo puede atribuirse a las Comunidades Autónomas. La reserva de competencia para establecer las «bases» se hace ligada a los fines específicos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, o sea, admitiendo que la ejecución pueda recaer sobre el poder autonómico.

B) En la esfera del desarrollo del artículo 27 C. E., la competencia normativa corresponde a los poderes autonómicos en el marco de la legislación básica estatal.

El Estado no tiene atribuidas competencias administrativas en materia de enseñanza en Cataluña, si bien es evidente que la actuación del poder autonómico podría vulnerar la normativa estatal, para cuyo supuesto el sistema de corrección es el previsto en el artículo 135 de la Constitución. En el otro caso, el control de las actividades de los órganos de la Comunidad Autónoma sólo puede ejercerse mediante recurso contencioso-administrativo (artículo 153.a de la Constitución).

C) Las competencias de la Generalidad están establecidas en el Estatuto de Autonomía. Su artículo 15 regula la competencia en materia de enseñanza, atribuyéndosele plenamente a la Generalidad para la «regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, modalidades y especialidades». Se salvan las facultades estatales con la siguiente fórmula: «sin

perjuicio de lo que dispone el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, de acuerdo con el apartado primero del artículo 81.º de aquélla, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

La competencia de la Generalidad abarca, pues, la totalidad del mundo de la educación, sin perjuicio de la alta inspección necesaria para el cumplimiento de las competencias que quedan en poder del Estado. Alta inspección que, por tanto, ha de plantearse en el marco de las relaciones institucionales entre los poderes públicos que actúan en el ámbito de la enseñanza.

D) La Ley Orgánica sobre el Estatuto de Centros Escolares establece en la disposición adicional que lo por ella dispuesto se entiende sin perjuicio de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos, y que, en todo caso, corresponde al Estado la ordenación general del sistema educativo, fijación de enseñanzas mínimas, regulación de las condiciones para obtención, expedición y homologación de títulos y la alta inspección y demás facultades, de acuerdo con el artículo 149.1.30 de la Constitución.

E) El examen de la naturaleza y alcance de la Alta Inspección no puede construirse sobre los esquemas clásicos derivados de una concepción política centralista de la inspección, sino en el esquema de un Estado de las autonomías cuyo marco no puede quedar perturbado por actuaciones directas en los Centros de enseñanza, y una tarea de tal envergadura sólo puede ser de las Cortes Generales y no de un simple Real Decreto.

La Alta Inspección constituye una actividad conexa al ejercicio de las competencias reservadas por el Estado. Tiene naturaleza instrumental que no puede suponer un procedimiento para ampliar las facultades estatales.

Es así que la Alta Inspección no debería ser «otra» inspección, de quien ostenta las competencias ejecutivas. Su alcance es el de una función conexa a las facultades del Estado. Excepto en el caso de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos, la Alta Inspección no puede modificar aspectos que no estén exclusivamente contemplados en normas básicas establecidas por Ley Orgánica.

El procedimiento de ejercicio de la alta inspección no puede consistir en realizar funciones propias o delegadas a las que corresponden a la Administración responsable de la enseñanza. Se ha de limitar a estudiar y comprobar que las normas y disposiciones dictadas por la Generalidad garantizan el cumplimiento de las normas básicas.

F) El rango que debieran haber adoptado la norma reguladora de la alta inspección no puede ser un simple Real Decreto, porque hace referencia a la competencia estatutaria plena establecida en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía, que tiene categoría de Ley Orgánica y afecta al desarrollo de un derecho fundamental.

G) El Real Decreto 480/1981 otorga a la alta inspección facultades que no derivan del artículo 15 del Estatuto, por lo que altera el orden de competencias previsto en éste y en la Constitución. El artículo 3.º de dicho Real Decreto implica alteración de la competencia porque ni los libros ni el material didáctico están regulados en la Ley Orgánica sobre el Estatuto de Centros Escolares. Se trata de actividades de inspección directa que, por definición, corresponden a la Generalidad.

El artículo 3.2 se refiere a los requisitos de acceso de un nivel a otro, no previstos en la referida Ley Orgánica y, sin embargo, el artículo 15 del Estatuto de Autonomía comprende específicamente los grados.

Del artículo 3.4 puede decirse lo mismo que del 3.1, ya que se trata de una actuación típica de inspección directa.

El artículo 3.5 que se refiere a la obligación de velar por los derechos lingüísticos de los españoles supone una actuación estatal que debe ser concretada en Ley Orgánica o en Ley de Bases, sin degradación de la competencia de la Generalidad.

Del artículo 3.6 puede decirse lo mismo que del 3.4. El artículo 5.3 modifica sustancialmente el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Lo mismo que acaba de decirse del artículo 5.4.

No cabe duda de que el Estado, a través de uno de sus Ministerios, no tiene posibilidades de actuación directa sobre las Comunidades Autónomas, y si éstas actuaren incorrectamente, no caben sino los procedimientos judiciales previstos en el artículo 153 de la Constitución o los administrativos contenidos en el artículo 155.

El artículo 8 supone una inferencia en la función ejecutiva que corresponde exclusivamente a la Generalidad de Cataluña y por infringir los artículos 15 y 25.3 del Estatuto de Autonomía.

H) No se trata de poner objeciones a la alta inspección, expresamente establecida por el Estatuto de Autonomía, sino de hacer de ella una verdadera alta inspección, que no puede confundirse con la inspección técnica.

3. La Sección Cuarta de este Tribunal, en su reunión de 21 de junio del pasado año, acordó tener por planteado Conflicto Positivo de competencia a instancia del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el Real Decreto de referencia y comunicarlo al Gobierno por conducto del Abogado del Estado a fin de que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerase conveniente y de que aportara los documentos que estimara convenientes y que se publicase en el «Boletín Oficial del Estado» el planteamiento del conflicto.

4. Con fecha 22 de julio siguiente, doña Margarita Uría Echevarría, Abogada, en nombre del Gobierno Vasco, cuya representación acreditó con la certificación oportuna, compareció ante este Tribunal y planteó Conflicto Positivo de competencia por entender que el Real Decreto 480/1981 no respeta el orden de competencias establecidas en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Transcriba los artículos 2.º, 3.º, 5.º y 6.º de dicho Real Decreto y se refiera al acuerdo del Consejo de gobierno del País Vasco de requerir de incompetencia al Gobierno del Estado como así lo hizo, dentro del plazo, a fin de que derogase los artículos que mencionaba; requerimiento de incompetencia que no fue atendido, sino rechazado por escrito de 17 de junio de 1981; lo que, agotada la vía previa por el mencionado rechazo expreso del requerimiento, autorizaba plantear el Conflicto ante este Tribunal como se hacía mediante el escrito a que se refiere este epígrafe por el que se solicitaba se dictase sentencia por la que se declarase la nulidad del artículo 2.º; artículo 3.º (a excepción de las actividades 7.ª y 8.ª); artículo 5.º, apartados 2.º, 3.º y 4.º; artículo 6.º (o ajustarlo en su redacción al ejercicio de las actividades 7.ª y 8.ª del artículo 3.º), y el inciso «a instancia de parte» del artículo 5.º, apartado 1, todos ellos del Real Decreto 480/1981, y cuya sentencia declarase el contenido alcance y límites de la competencia estatal de alta inspección en materia de enseñanza no universitaria.

Después de alegar lo que estimó oportuno, respecto a la legislación y competencia, legitimación y postulación, presupuesto procesal y plazo, invocaba los siguientes fundamentos de derecho:

A) El Decreto impugnado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, por lo que se precisa delimitar el ámbito de competencia de la Comunidad Autónoma en relación con el ejercicio de la Alta Inspección del Estado.

B) La competencia viene a ser la medida de la potestad que corresponde a cada órgano público y, dentro de un modelo de organización territorial en que está reconocido el autogobierno de las diversas Comunidades, la noción de competencia cobra un relieve jurídico medular en tanto que técnica jurídica de protección de la capacidad de obrar de cada ente público territorial. La esfera de acción de los mismos debe ser delimitada no sólo en cuanto al criterio de titularidad de la competencia, sino también en base a modo de ejercicio. En lo que concierne a ese recurso, el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma aparece afectado en cuanto al orden de competencia, en materia de enseñanza no universitaria, al sistema constitucional de controles y al ejercicio de la titularidad conjunta de las potestades. El Tribunal Constitucional italiano ha iniciado una jurisprudencia relevante en el campo de las competencias concurrentes, donde el concepto de invasión de competencia viene entendido como una afectación ilegítima de la propia esfera constitucionalmente garantizada y tiene un carácter de relación en cuanto esta invasión es capaz de provocar un reflejo en la esfera de acción garantizada del sujeto recurrente. El ámbito competencial que trata de fundamentar el recurrente se circunscribe al sector no universitario de la enseñanza. Una correcta interpretación del apartado 30 del artículo 149.1 de la Constitución pone en evidencia que, en materia de enseñanza, se articula una competencia legislativa concurrente. Este Tribunal Constitucional ha reconocido, en su sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 189/1980, que existen materias educativas sobre las que pueden ciertamente legislar los órganos de las Comunidades Catalana y Vasca. La doctrina es unánime al aceptar este supuesto de concurrencia. La cuestión que se suscita es la de determinar los concretos niveles de concurrencia entre los instrumentos normativos del Estado y la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma Vasca, en base al artículo 18 de su Estatuto; Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, dentro del marco del propio artículo 149 de la Constitución. Los concretos márgenes de libertad de esta potestad legislativa se podrán determinar en base a otras Leyes particulares, respetando este marco de distribución. La competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.1.º, respecto a los derechos y deberes afectados por el Real Decreto 480/1981, se limita a garantizar un mínimo de igualdad formal, sin habilitar una invasión de la legislación estatal en el ámbito autonómico. En relación con la interpretación del artículo 149.1.1.º y 30, el recurrente hace suya la interpretación de los Magistrados señores Arozamena y Rubio sobre el ámbito reservado a la Ley Orgánica en materia educativa frente a las Comunidades Autónomas, expresado en voto particular a la sentencia referida.

C) La materia relativa a la enseñanza aparece regulada en el artículo 16 del Estatuto, que establece que es de la competencia de la Comunidad Autónoma, en toda su extensión, niveles y grados, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 y de la Alta Inspección. Con lo que se habilita a favor de la Comunidad Autónoma una estable potestad legislativa y ejecutiva, no limitada a la potestad reglamentaria, sino que alcanza al desarrollo de las leyes estatales.

D) La disposición invasora de competencia que motiva este Conflicto establece una posibilidad de control sobre la actividad de las Comunidades Autónomas. El sistema de controles del Estado sobre las Comunidades viene determinado por la Cons-

titud, en cuanto al control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley (artículo 153.a) de la Constitución, en consonancia con el 161.1.c de la misma y el artículo 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 control del artículo 161.2 y el eventual control gubernamental, previo dictamen del Consejo de Estado, para el caso de ejercicio de funciones delegadas.

Este sistema de control no puede ser alterado ni en cuanto a su reparto orgánico, ni tampoco a su delimitación funcional. El propio Tribunal Constitucional, en sentencia de 2 de febrero de 1981, ha entendido que no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos.

El artículo 12, 18 y 18.4 del Estatuto Vasco establecen un sistema de control denominado Alta Inspección que, como procedimiento articulado de las relaciones Estado-Comunidades, carece aún de contenido legal general.

A efectos de materia de enseñanza, la Alta Inspección aparece recogida en la disposición adicional 2.c de la Ley 5/1980, que regula el Estatuto de Centros Escolares y desarrollada, respecto al País Vasco y Cataluña, en materia de enseñanza no universitaria, por el Real Decreto 480/1981.

F) Cuando en virtud del artículo 18 del Estatuto, se transfiera un sector de la acción administrativa (el de la inspección técnica), según el Real Decreto 2808/1980, a la Comunidad Autónoma sin una previa definición legal del procedimiento articulador de las relaciones Estado-Comunidad, no se ajusta a Derecho un contenido de la Alta Inspección que suponga duplicar la acción administrativa o vaciarla de contenido, lo que constituiría una modificación del Estatuto que no atiende a los procedimientos establecidos.

La Alta Inspección está delimitada al cumplimiento y garantía de las facultades atribuidas al Estado en el artículo 149.1.30 de la Constitución. La pormenorización de las funciones atribuidas a la Alta Inspección no por ello las priva del carácter de control genérico que sitúa a la Comunidad Autónoma en una posición de subordinación a 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.

G) El funcionamiento de la Alta Inspección posibilita, institucionalmente, un ejercicio de sus actividades que se traduce en un control de la Administración del Estado, y, concretamente, el artículo 6 del Real Decreto recurrido habilita la existencia de una duplicidad de controles administrativos tendentes a la consolidación de un control puntual genérico indeterminado, ejercido por la Administración del Estado sobre la actividad de los Centros.

H) El escrito a que nos referimos del Gobierno Vasco reproduce algunos de los argumentos empleados por la Generalidad de Cataluña y concluye en la súplica a que se ha hecho referencia.

5. Con fecha 24 de julio la Sección acordó tener por planteado este Conflicto Positivo de competencia a instancia del Gobierno Vasco, y ordenó comunicarlo al Gobierno por conducto del Abogado del Estado a fin de que pudiera alegar lo que considerara conveniente, publicándose en el «Boletín Oficial del Estado» y, al mismo tiempo, concedió un plazo a los representantes de la Generalidad y al Gobierno Vasco, así como al Abogado del Estado, a fin de que alegaran lo que estimaran procedente sobre la posible acumulación de ambos Conflictos Positivos de competencia, respectivos a los números 211 y 214 del pasado año. El Abogado del Estado presentó escrito suplicando la acumulación de los citados Conflictos y que se le tuviera por comparecido; copia de cuyo escrito se entregó a las representaciones de las partes comparecidas y, por auto de 22 de septiembre siguiente, se tuvo por acumulado el Conflicto que se seguía con el 214, promovido por el Gobierno Vasco, al seguido con el 211 que promovió la Generalidad de Cataluña, y concedió un plazo de diez días a la representación del Gobierno para la aportación de documentos y alegaciones.

6. En dicho plazo, el Abogado del Estado, en la representación antes dicha, evacuó el traslado con las siguientes alegaciones:

A) Estos Conflictos giran en torno al significado, alcance y límites de la noción de «alta inspección del Estado» en materia de enseñanza no universitaria, concepto que, implícito en el artículo 149.1.30 de la Constitución, consagra la disposición adicional única, apartado 2.c, de la Ley Orgánica 5/1980 (Estatuto de Centros Escolares) y los artículos 18 del Estatuto Vasco y 15 del Estatuto Catalán. El Real Decreto impugnado adquiere intangibilidad a la luz de los Reales Decretos 2808/1980 y 2809/1980, que traspasan a las Comunidades Autónomas servicios en materia de enseñanza.

B) En el apartado B) del anexo del primero de los citados Decretos se transfieren al País Vasco diversos servicios, entre ellos la Inspección Técnica pero «sin perjuicio de la Alta Inspección que corresponde al Estado», y lo mismo puede decirse del apartado E) del anexo del Real Decreto 2809/1980, de transferencias a la Generalidad de Cataluña.

Ambos Decretos de transferencias distinguen, pues, entre Inspección Técnica y Alta Inspección y utilizan una serie de cláusulas para las competencias autonómicas y las estatales.

C) La Educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la materia compartida por

autonomía. El Estado es el garante de la igualdad en el ejercicio de este derecho, como así lo ha reconocido la sentencia de este Tribunal de 13 de febrero de 1981.

D) El escrito presentado por la Generalidad de Cataluña subraya que la Alta Inspección tiene una naturaleza instrumental y no debería ser «otra» inspección; y en igual orientación se mueve el escrito presentado por el Gobierno Vasco. Y es ésta una cuestión importante que merece un esfuerzo de indagación: la inspección técnica aparece regulada en los artículos 142 y 143 de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación, y en el Decreto 674/1973. Sus funciones son de carácter estrictamente técnico, pedagógico y ajenas por completo a las alistadas en el artículo 3 del Real Decreto 480/1981. No existe «duplicación ni interferencia».

La disposición adicional 2.c del Estatuto de Centros establece que pertenecen al Estado «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». La «Alta Inspección» es, pues, «alta», por configurarse como función del Estado, mediante la que éste comprueba que los poderes públicos/autonómicos respetan sus obligaciones en la materia. Las funciones estatales en materia educativa derivan de los Decretos citados y son: a) Regular la obtención, expedición y homologación de títulos; b) Garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos mediante la ordenación general del sistema educativo», único para toda la Nación.

La posición de garante, por parte del Estado, es conciliable con una competencia autonómica plena dentro del respeto a estos marcos generales, porque estas competencias educativas autonómicas, si plenas, no son exclusivas, sino compartidas.

E) Uno de los artículos centrales del Real Decreto 480/1981 es el 3.º. Pues bien, respecto a su apartado 1.º, el escrito de la Generalidad sólo plantea Conflicto respecto a la referencia a libros de texto, material didáctico y planes de estudio, que, se sostiene, son actividades de inspección directa y no condición para la expedición de títulos. Pero de lo que se trata es de comprobar si los libros de texto se adecúan o no a las enseñanzas mínimas. En cuanto a los planes de estudio, la inspección se limita a comprobar la observancia o no de lo dispuesto por el Estado sobre materias obligatorias básicas.

El apartado 2.º del mismo artículo incluye como actividad de «Alta Inspección» la comprobación de los requisitos establecidos en cuanto a niveles, modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza y se cita también aquí a vigilar el cumplimiento de materias incluidas en la ordenación general. La Generalidad tacha de incumplimiento este apartado sólo en lo referente a los requisitos de paso de un nivel a otro. Pero la independencia plena y los niveles son elementos esenciales en la ordenación general del sistema educativo.

Respecto al apartado 3 del propio artículo, la Generalidad lo da por válido y el Gobierno Vasco, que lo tacha de incompetencia, no aduce razón alguna.

En lo que concierne al apartado 4 del repetido artículo 3, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad estima que se trata de una competencia típica de la inspección directa, de la comprobación de las características del libro de escolaridad y documentación administrativa específica de cada nivel de enseñanzas, pero es lo cierto que debe existir un documento básico único para cada nivel, como condición para garantizar la unidad y homologación del sistema educativo.

El Gobierno Vasco expresa, en cuanto al apartado 5.º, que está englobado en el apartado 1.º, lo cual supondría defecto de técnica, pero no vicio de incompetencia. Su primer inciso tiene su base constitucional en los artículos 139 y 149.1 de la Constitución. En cuanto al 2.º inciso, hay que reconocer que, entre los derechos y deberes de los ciudadanos en Cataluña, que la Generalidad tiene obligación de garantizar, se cuenta el derecho de educación, lo que implica unos evidentes derechos para la Administración autonómica, en materia de derechos lingüísticos.

En lo concerniente al apartado 6 de tan repetido artículo 3, el Gobierno Vasco lo tacha de «vulneración de la autonomía financiera», argumentación que no puede admitirse, pues sólo prevé, en cuanto a inversiones y gastos corrientes, meros y simples informes y de todas maneras, las políticas autónomas de inversiones y gastos necesariamente han de coordinarse con la política económica del Estado.

F) Recapitulando lo expuesto, existe un concurso parcial en el ámbito material y de las técnicas y medios de actuación de ambas inspecciones pero sus funciones respectivas se diferencian netamente. Mientras la Alta Inspección tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones que, de la Constitución, resultan para las Comunidades Autónomas, la inspección técnica vela por el cumplimiento de la legislación educativa cerca de los Centros. Lo cual no quiere decir que la finalidad de la Alta Inspección se limite al mero estudio de las disposiciones que dicte la Administración Autónoma, a efectos de promover, posteriormente, el control contencioso-administrativo o constitucional correspondiente. Estas actitudes las ha de poder cumplir la Alta Inspección con inmediatez, en su caso, y si comprueba irregularidades, indica la deficiencia a la administración educativa autonómica y, si persiste la infracción, la requiere para que tome las medidas oportunas de corrección. Por ello, no se trata de «otra inspección técnica», pero tampoco se limita a ser gabinete de estudio de disposiciones autonómicas.

G) Tampoco cabe admitir que la Alta Inspección suponga una subordinación cuasi jerárquica de la Comunidad Autónoma, si la Administración no se corrige, se adoptará una de las medidas del artículo 5.4 que luego se justificarán constitucionalmente.

H) En cuanto al rango del Real Decreto impugnado, el argumento de que la regulación de la Alta Inspección debiera haberse hecho con rango formal de Ley, no se sostiene, porque, aunque el Real Decreto infringiera la reserva de Ley, se trataría de una cuestión ajena a la jurisdicción constitucional o propia de proceso distinto a un conflicto positivo de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas: La vía de un conflicto entre órganos constitucionales, a saber, de un lado el Gobierno como titular de la potestad reglamentaria, y el Congreso o el Senado titulares de la potestad legislativa.

No se trata de un desarrollo de derecho fundamental en el sentido del artículo 81.1 de la Constitución; ni tampoco cabe argumentar que se modaliza una competencia estatutaria plena, por que esta «modalización» no la efectúa el Real Decreto sino las normas con rango de Ley Orgánica, que le sirven de base a saber, los dos Estatutos de Autonomía y la Ley de Centros.

I) El apartado 4 del artículo 5 del Decreto disciplina la reacción de la autoridad educativa estatal, cuando las medidas adoptadas fueran insuficientes y persistiera la infracción, en cuyo caso, el Ministerio puede, por sí mismo, poner en ejecución lo prevenido en la legislación estatal, etc. O sea, que el sentido de este apartado es reconocer al Ministerio un poder de autotutela de las competencias educativas del Estado y las medidas se dirigen, no contra la Comunidad Autónoma, sino sólo 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 procedentes.

Todo ello indica que nos movemos en un ámbito ajeno al artículo 155 de la Constitución.

J) Las alegaciones del Abogado del Estado terminaban con la súplica de que previos los trámites legales, se dictara sentencia declarando que las competencias controvertidas corresponden al Estado y que el Real Decreto impugnado es plenamente válido.

K) Por providencia de 28 de enero último se señaló para la deliberación y votación de la sentencia el día 4 de febrero actual a las doce horas.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Se discute en este procedimiento el contenido de diversos preceptos del Real Decreto que regula el funcionamiento, en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria, por lo que comportan respecto a la posible invasión del ámbito de competencias autonómicas; por parte de la competencia estatal. No se cuestiona la existencia misma ni la necesidad de desarrollo jurídico positivo de la Alta Inspección que corresponde al Estado en esta materia, sino la configuración que de ella hace el Real Decreto que —según los demandantes— la convierte en «otra» inspección, superpuesta a la inspección técnica, que es de la competencia de los órganos autonómicos y constituye un servicio que ya ha sido transferido a las Comunidades que accionan ante este Tribunal; inspección, por otra parte, que, de la forma en que aparece regulada en el Decreto, supone también una nueva especie de «control» de la Administración del Estado en el ejercicio de la legislación estatal, que no se conforma con los principios y normas constitucionales en esta materia; y, finalmente, porque el rango normativo elegido afecta al esquema global de la estructura básica del Estado de Autonomías, ya que, al hacer referencia a una competencia estatutaria plena dimanante de los respectivos Estatutos de Autonomía, que tienen categoría de Ley Orgánica, debiera haberse hecho también por Ley Orgánica o, por lo menos, por una ley, pues no cabe olvidar que afecta de manera importante al desarrollo de un derecho fundamental: cual es la enseñanza. El estudio de estos temas se acomoda al ámbito y contenido del procedimiento de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y no puede rebasar su naturaleza propia.

2. En cuanto importa, a los efectos de la resolución de este conflicto, la competencia exclusiva del Estado, en esta materia, se extiende a la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» (artículo 149.1.30 de la CE); así como a «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (artículo 149.1.1.º de la CE).

Las competencias de las Comunidades Autónomas que han planteado el conflicto están definidas en el artículo 15 del Estatuto Catalán que determina la «competencia plena» de la Generalidad respecto a la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollan, de las facultades que atribuye al Estado el citado número 30 del apartado 1 del artículo 149 de

la CE y de «la Alta Inspección necesaria para su cumplimiento y garantía».

El artículo 16 del Estatuto Vasco, «en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución-reserva a la Comunidad Autónoma del País Vasco, sustancialmente, iguales competencias y con la misma salvedad».

La Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, sobre el Estatuto de Centros Escolares, establece, en su disposición adicional, que lo dispuesto en dicha Ley se entiende sin perjuicio de las competencias reconocidas por los Estatutos de Autonomía, dentro del respeto a la Constitución y a las Leyes Orgánicas, que desarrollen el artículo 27 de la Constitución. En todo caso, corresponde al Estado la ordenación general del sistema educativo, fijación de enseñanzas mínimas y regulación de las condiciones respecto a títulos académicos, así como la Alta Inspección al objeto de «garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos».

La referencia que, tanto esta Ley sobre el Estatuto de Centros, como el artículo 149.1.30 de la CE, hacen al artículo 27 de la Constitución, que proclama el derecho a la educación y el reconocimiento a la libertad de enseñanza, adquiere especial relevancia, en cuanto a lo que ahora específicamente nos interesa, si lo referimos a la declaración contenida en su número 8: «Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las Leyes».

El conjunto de estos preceptos, revela que, salvando, en todo caso, las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales, que es indeclinable competencia exclusiva del Estado, así como la específica que concierne a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos, la competencia normativa para el desarrollo del artículo 27, en el marco, también, de la legislación básica estatal, puede ser transferida a los poderes autonómicos y así ha ocurrido respecto a la Inspección Técnica en cuanto a las Comunidades Vasca y Catalana, partes demandantes en este proceso. El objeto del mismo es el de determinar si, al regular la Alta Inspección, se ha producido un exceso de las facultades reservadas al Estado que determina la invasión de competencias ya transferidas, a consecuencia de haber rebasado el Real Decreto controvertido el marco que es propio de una Alta Inspección.

3. No parece que tiene sentido la definición conceptual de lo que sea una «alta inspección» que no es reducida a esquemas genéricos, ni puede abstraerse de los concretos servicios, prestaciones, actividades que dicha Inspección tenga por objeto conocer, supervisar, fiscalizar o corregir, subordinándose al respectivo régimen jurídico, y, en todo caso, no puede confundirse la relación entre las diversas inspecciones, en su caso, de una misma administración, con aquella otra que —como sucede en el caso que nos ocupa— y, por definición, actúa en un espacio fronterizo entre dos administraciones: La estatal y la de las Comunidades Autónomas.

Pero el ancho campo de coincidencia que podemos observar al respecto, en las alegaciones respectivas de quienes plantean el conflicto y de la representación del Estado, simplifica mucho el tema.

En efecto, ambas versiones coinciden en que: A) La educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas; B) las competencias estatales en materia educativa arraigan en el derecho fundamental a la educación, siendo el Estado garante de la igualdad en el ejercicio de este derecho y de una ordenación general del sistema educativo, mediante el establecimiento de las normas básicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos; C) no pueden confundirse los respectivos fines de «inspección técnica» y «alta inspección», ni duplicarse la acción administrativa de aquella, así como tampoco vaciar de contenido, so pretexto de inspección, las competencias transferidas; D) la Alta Inspección garantiza exclusivamente el cumplimiento y garantía de aquellas facultades atribuidas al Estado; E) la Alta Inspección requiere y debe aceptar una colaboración con la Administración Autonómica, compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico.

La Alta Inspección aparece así revestida de un carácter jurídico, no sólo en lo que concierne a su ejercicio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación. Y, cuando detectare fallos en el armónico desarrollo de las respectivas competencias, propiciará su corrección en la forma que veremos más adelante.

La divergencia entre las partes estriba en la apreciación de en qué medida el Real Decreto impugnado respeta o contradice estos principios y ello no puede hacerse sino mediante el análisis ponderado de cada uno de sus preceptos, lo que hacemos más adelante, no sin referirnos, previamente, a dos aspectos genéricos que pudieran condicionar las conclusiones a que habremos de llegar: 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.

4. Si prescindimos de la Alta Inspección, las competencias que exclusivamente corresponden al Estado, en orden a la ense-

finanza (ordenación general del sistema educativo; fijación de las enseñanzas mínimas; regulación de las demás condiciones para obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la CE; que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el desarrollo de los deberes constitucionales) tienen un contenido de carácter sustancialmente normativo como se infiere de su propia significación semántica: «ordenar», «fijar», «regular», «establecer», son verbos que aluden a una concreción, por quien puede hacerlo, de propósitos, principios, objetivos y métodos preordenados a un fin, expresados en declaraciones de carácter imperativo. En la medida en que no se alude a los actos de gobierno y administración necesarios para hacer efectivos estos principios, desarrollarlos, aplicarlos o imponerlos, tácitamente se está admitiendo que su ejecución puede, eventualmente, ser atribuida a los poderes autonómicos, bien por disposición expresa respecto a cada una de las facultades ejecutivas, bien porque se haga una transferencia global de todo aquello que, constitucionalmente, no está reservado al Estado.

Pues bien, este es el caso, en cuanto a las Comunidades Autónomas catalana y vasca, porque, como se ha visto, los respectivos Estatutos les atribuyen competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, precisamente sin perjuicio de la Alta Inspección.

La representación del Estado estima que las funciones estatales en la materia exigen e imponen unas evidentes competencias ejecutivas y gestoras ya que el sistema educativo único, «supracomunitario», que proclama la Constitución, no es sólo un resultado que haya de conservarse, sino «un objetivo que continuamente hay que lograr»; el Tribunal no rechaza esta afirmación, pero constata que se trata de un objetivo compartido por los Organos constitucionales del Estado y los de las Comunidades Autónomas y, por tanto, compatible con la cesión a éstas de facultades ejecutivas, tendentes a la realización, en la práctica, del ordenamiento general. De los anexos de los Reales Decretos de transferencia 2808 y 2809/1980, de 3 de octubre —apartado B—, no se infiere la «imitación de las competencias autonómicas por las estatales» y, menos, un «reconocimiento autonómico» de este punto de vista; pues tales textos lo que dicen es que el ejercicio de las competencias de ordenación ejecutiva, contenidas en el acuerdo, se efectuará dentro de la ordenación del sistema educativo «determinada en la forma prevista por el artículo 16 del Estatuto de Autonomía y Leyes Orgánicas a que hace referencia» —en el caso vasco— o «de acuerdo con lo previsto en el artículo 149 de la Constitución y en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, garantizando, en todo caso, la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales; —caso catalán—, las concreciones que acabamos de transcribir, contenidas en los anexos de los Decretos de transferencia no obstán, sino que abonan la posibilidad de que el Estado no conserve ciertas facultades ejecutivas, como veníamos sosteniendo y se dijo ya en sentencia de 13 de febrero de 1981 «el sistema educativo del país 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 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» (artículo 149.1.30 CE). Consecuencia de todo lo anterior es la declaración contenida en la disposición adicional número 2 de la LOECE, en la que se declara que «en todo caso y por su propia naturaleza corresponde al Estado: a) La ordenación general del sistema educativo», etc.». Tales exigencias son compatibles con la competencia plena de las Comunidades Autónomas en los planos, no sólo legislativo, sino también ejecutivo, en los términos enunciados en sus respectivos Estatutos.

5. 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 inspección técnica, transferida, para cumplir las funciones que le atribuye el artículo segundo del Decreto 684/1973, de 22 de marzo, y, en especial, para velar por el cumplimiento de la normativa legal, en el ámbito de la función educativa, exige una intervención directa en los Centros; pero la Alta Inspección puede también requerir, en cuanto debe discernir, como se dijo antes, 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 que la regula, no sería esta exigencia de actuación en los Centros, sino la invasión de competencias autonómicas ejercitables en los Centros o fuera de ellos.

6. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad, en sus alegaciones, expresa que el Real Decreto que regula la Alta Inspección carece de rango adecuado a este efecto, pues debiera haberse hecho en texto con rango de Ley orgánica, o, al menos, en texto con rango formal de Ley. Es decir que, en su criterio, se ha infringido la reserva de Ley orgánica o la simple reserva de Ley. Y ello por dos razones: 1) Porque el concepto de Alta Inspección, en los términos que resultan del Decreto, afecta al

desarrollo de un derecho fundamental —la enseñanza; artículo 27 de la CE, dentro del título I, bajo el epígrafe «De los Derechos y de los Deberes fundamentales», y 2) porque la citada norma se refiere —modalizándola— a la competencia estatutaria plena establecida en el Estatuto de Autonomía, que tiene categoría de Ley orgánica; siempre según esta parte demandante, la ubicación del concepto «alta inspección» en la frontera de las relaciones Estado-Generalidad, en materia de la competencia plena de ésta, exigía, para alcanzar la máxima garantía de la adecuación al sistema global «Constitución-Estatuto», que la regulación se hiciera por las Cortes Generales.

El Tribunal no comparte estas argumentaciones porque:

A) El Real Decreto no desarrolla el derecho fundamental de la enseñanza, sino que regula un Organismo creado por Ley orgánica (LOECE); precisamente en desarrollo —ella sí— de ese derecho fundamental, y el artículo 81 de la CE se refiere al desarrollo «directo» de los derechos fundamentales, pues este artículo y las otras muchas alusiones de la Constitución al instrumento de la Ley orgánica en materias concretas, que, como se ha dicho, convierte a las Cortes en «constituyente permanente» no puede extremarse, con los importantes problemas de consenso interno que conlleva, al punto de convertir el ordenamiento jurídico entero en una mayoría de Leyes orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un derecho fundamental; B) no puede aceptarse que el 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 —como habremos de examinar más adelante— esa regulación afecta —reduciéndolas— a las competencias autonómicas. Pero, de ser así, el vicio procedería de este efecto no del rango de la norma que lo produjera.

Lo que antecede hace innecesario entrar en el análisis de si se puede plantear el tema de la reserva de Ley en el curso de un procedimiento de conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

7. Tanto en el escrito de la Generalidad de Cataluña, como en el del Gobierno Vasco —más por extenso en éste— se enmarca el tema de este conflicto en armonía con el sistema de controles constitucionales, al entender que la potestad del artículo 27.8 de la Constitución (en el segundo de dichos escritos se cita el 27.7, probablemente por error de transcripción), cuando declara que «los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las Leyes», —y la referencia comprende a los poderes públicos autonómicos— no puede alterar el sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas, ni en cuanto a su reparto orgánico, ni en su delimitación funcional, porque ambos aspectos están cubiertos por el principio de legalidad del artículo 9.3.

Para esta tesis, el establecimiento de un determinado sistema de controles estatales hace ilícitos cualesquiera otros e impide intervenciones estatales bajo formas diversas. De aquí que nos hayamos de atener al sistema constitucional de controles, en relación con las Comunidades Autónomas: El control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de Ley (artículo 153.a); el control de la administración autónoma, por la jurisdicción contencioso-administrativa (153.c); el control extraordinario, previsto por el artículo 155, cuando una Comunidad Autónoma incumple las obligaciones que la Constitución u otras Leyes le impusieren o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España; el control del artículo 181.2, que permite al Gobierno impugnar, ante el Tribunal Constitucional, las disposiciones y resoluciones adoptadas por los Organos de las Comunidades Autónomas que, de alguna manera, se conecta con los conflictos de competencia entre Gobierno y Comunidades Autónomas y, por último, el eventual control gubernamental, previo dictamen del Consejo de Estado, cuando la Comunidad ejerce funciones delegadas (artículo 153.b, en relación con el 150.2).

Pero la propia tesis reconoce que el sistema de controles, en la relación Estado-Comunidad, no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas, con lo que el efecto excluyente del listado de controles ha de ser referido al conjunto de ellos.

El Tribunal que —como declaró en Sentencia de 2 de febrero de 1981 (recurso 106/1980)— entiende que no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles jurídicos e indeterminados, que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, no puede compartir la opinión de que sea necesario —ni quizá posible— un desarrollo legal futuro que establezca un contenido general de la alta inspección, en las relaciones Estado-Comunidades; pero, 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 en la segunda de las afectaciones indicadas.

Por ello, el tema debe ser reconducido también al análisis pormenorizado de los artículos del Decreto, por si allí se establecieran formas de control que fueran más allá de los límites previstos en la Constitución, los Estatutos y la LOECE.

8. Hemos de comenzar el examen de la normativa concreta

del Decreto 480/1981, por su artículo 2.º, cuyo primer párrafo centra los objetivos de la alta inspección, preordenándola a la garantía del cumplimiento de las facultades atribuidas al Estado en materia de enseñanza, en las Comunidades Autónomas, y a la observancia de los principios y normas constitucionales y de las Leyes Orgánicas que desarrollan el artículo 27; mientras que el párrafo 2.º desciende a señalar al ámbito sobre el que recae la inspección, que es el del cumplimiento de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos, así como la aplicación del sistema educativo y de las enseñanzas mínimas.

Según ello, parece darse una completa coincidencia en el parámetro de constitucionalidad de la acción estatal en el ámbito de las Comunidades Autónomas, tal como resulta de los artículos 27 y 149.1.1.º y 30 de la Constitución; artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la del Estatuto Vasco y disposición adicional de la LOECE, a que nos hemos referido: Quizá por ello, este precepto no es objeto de conflicto en el que plantea el Consejo Ejecutivo de la Generalidad. El Gobierno Vasco parece aceptar, siempre que la potestad de inspección que de él se deduce respete las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento de su Comunidad Autónoma —deberá respetar... se dice en las «conclusiones», sin que, en modo alguno se afirme que la letra del precepto vulnera ese debido respeto.

El artículo 2.º no vulnera tales competencias. No las menciona. Se atiene, como acabamos de decir, al contenido constitucional estatutario y orgánico de la materia de enseñanza. Pero conviene precisar —reiterando lo que más arriba dijimos— que, contra lo que afirma el Abogado del Estado, se trata de facultades de un contenido estrictamente normativo que no cabe —por vía de inspección— extender a otras competencias ejecutivas que no sean las de fiscalización del cumplimiento de los contenidos normativos (es decir, «la alta inspección»), y las inherentes a dicha fiscalización.

9. Razones de sistemática nos aconsejan que saltemos, por el momento, el orden de los preceptos impugnados del Real Decreto 480/1981 y pasemos al artículo quinto. Lo hacemos así porque las partes que plantean el conflicto —sobre todo el Gobierno Vasco— contraen su impugnación del artículo tercero, más que a las concretas facultades inspectoras que dicho artículo enuncia, a que su pormenorización no les priva del carácter de control genérico e indeterminado, y que, mediante su ejercicio, el funcionamiento de la alta inspección posibilita —en relación con el artículo 5.º, apartado 4.º— un control de la Administración del Estado sobre la ejecución de la propia legislación estatal que correspondería a la Comunidad Autónoma y, por tanto, no se conforma con los principios constitucionales.

Lo mejor es, pues, proceder al examen de dicho artículo quinto, sobre el que dice la parte que el párrafo 4.º «rompe el sistema de control jurisdiccional sobre la actividad de la Comunidad Autónoma», sin que se justifique, en base a las facultades que, constitucionalmente, están reservadas al Estado.

El artículo 5.º, después de establecer el carácter de autoridad de los funcionarios de la alta inspección y los medios para el ejercicio de sus atribuciones (epígrafe uno); la concreción de sus actuaciones (epígrafe dos), sienta, en el tres, la posibilidad de que, trasladadas las actas al Ministerio, si las autoridades del Estado tuvieren conocimiento de que, una vez trasladado a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma persiste una actuación que hubiere dado lugar a acta de infracción, pueden requerir al órgano competente autonómico para que adopte las medidas precisas, a fin de corregir dicha infracción, o poniendo, si procede, la sanción correspondiente.

El número 4.º, del artículo 5.º, dispone que si las medidas de los órganos autonómicos resultaran insuficientes, el Ministerio de Educación y Ciencia podrá poner en ejecución, por sí mismo, lo prevenido en la legislación estatal; llegando, en su caso, a privar de efectos oficiales a las enseñanzas afectadas y a denegar la expedición de los títulos correspondientes, así como a dejar sin efecto la autorización que tuviere otorgada, cuando se trata de libros de texto y demás material didáctico.

La constitucionalidad de este precepto sería cuestionable si se entendiese que el mismo atribuye al Estado, a través del Ministerio de Educación y Ciencia, competencias que vayan en contra de la delimitación establecida por la Constitución 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 por la Constitución y las Leyes.

10. El tratamiento que cada una de las partes promotoras del conflicto hace del artículo 3.º del Real Decreto difiere sustancialmente. Mientras la representación jurídica del Gobierno Vasco, más que a un examen casuístico de cada una de las funciones definidas por dicho precepto, atiende a una consideración global de su supuesto carácter de control genérico e indeterminado, que sitúa a la Comunidad Autónoma en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado, quien aboga por la Generalidad de Cataluña desciende a un análisis pormenorizado de las facultades atribuidas a la alta inspección, en relación con las competencias autonómicas que se dicen invadidas.

No hemos de insistir en la opinión expuesta por el Gobierno

Vasco acerca de que la incidencia directa de la alta inspección sobre el centro, por sí misma, implica la desnaturalización del sistema de competencias, porque esta cuestión ya ha sido estudiada, así como también nos hemos ocupado de la nueva forma de control que pudiera hallarse contenido en el artículo 5.º, y, por tanto, la novedad de este epígrafe queda reducida a discernir si —como pretende esta parte— el funcionamiento de la alta inspección posibilita, inconstitucionalmente, un ejercicio de sus propias actividades (1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y sexto del artículo tres), que, al traducir este control, invaden competencias autonómicas. Este seguimiento casuístico del artículo tres es el que se hace en el escrito de la Generalidad y a que nos atendremos ahora.

Respecto al número 1 del mismo se dice que implica alteración de la competencia por cuanto ni los libros, ni el material didáctico, ni los planes de estudio están regulados por la Ley de Centros, ni constituyen condición para la expedición de títulos, sino que se trata de actividades propias de la inspección directa. Pero, como advierte el Abogado del Estado, 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 número 2 es objetado, por el Abogado de la Generalidad, en un aspecto concreto («comprobar el cumplimiento de los requisitos... de acceso de un nivel de enseñanza a otro») y ello porque «entre las referencias expresas que hace el artículo 15 del Estatuto, al describir la competencia plena de la Generalidad se comprenden específicamente los grados».

Ahora bien, la ordenación general del sistema educativo que corresponde al Estado (disposición adicional de la LOECE) requiere una regulación 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 inspección sin mengua de las competencias autonómicas.

Del número 3.º nada se dice por la Generalidad, ni el Gobierno Vasco expone el motivo que lo vicie de incompetencia.

Se opone al número 4 (que se refiere al libro escolar o documentación específica obligatoria que se establezca para cada nivel de enseñanza) e insiste en el argumento de que son actividades de inspección directa; pero 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.

Del número 5 se tacha de incompetencia el inciso final, que se refiere a la facultad de la alta inspección de velar por los derechos lingüísticos de todos los españoles y, en particular, el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

La falta de competencia del Gobierno para establecer el precepto referido se argumenta, en particular, con las razones siguientes: de una parte, porque en materias como ésta la actuación estatal se ha de concretar en una ley orgánica o en una ley de bases, sin degradar la competencia plena de la Comunidad Autónoma; de otra, porque la facultad que tal precepto confiere a la alta inspección, o es englobable en la que le atribuye el apartado 1.º de este mismo artículo, o ha de ser regulada mediante ley orgánica.

Aunque las consideraciones ya antes hechas (fundamento 6.º) respecto del rango necesario de la disposición impugnada bastarían para desechar la primera de las razones señaladas y la segunda de ellas, como es evidente, por sí sola no puede llevar a declarar el precepto viciado de incompetencia, conviene añadir que el hecho de que las autoridades del País Vasco tengan entre sus deberes el de arbitrar y regular las medidas y medios necesarios para el conocimiento de las dos lenguas oficiales de la Comunidad (artículo 6.º, 2.º, del Estatuto Vasco) y la Generalidad el de garantizar el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptar las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y crear las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña (Estatuto Catalán, artículo 3.º, 3), 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 cuales se encuentra el de conocer la lengua del Estado (artículo 149, 1, 1.º, en relación con el artículo 3.º, 1, CE). 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 de que ahora nos ocupamos remite. Es forzoso, por tanto, concluir, siguiendo la doctrina que exponemos en los puntos 3.º, 4.º y 5.º de estos fundamentos, que la alta inspección puede ejercerse legítimamente para velar por el respeto a dichas normas estatales y, por consiguiente, también 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.

En cuanto al número 6 —adecuación del otorgamiento de subvenciones y becas a los criterios generales y elevación de informes a los órganos competentes, en relación con las inversiones en instalaciones y retribuciones de personal—, el Consejo

Ejecutivo de la Generalidad insiste en que se trata de actividad propia de la inspección directa. Pero el Gobierno Vasco entiende que afecta a la autonomía financiera que corresponde a su Comunidad y priva a su Departamento de Educación de su carácter de poder público, pues, aunque la alta inspección no fije criterios al respecto, si se relaciona con el artículo 5.º, obstaculiza, pudiendo llegar a hacer imposible la confección del presupuesto general de la Comunidad Autónoma.

El precepto ahora examinado no previene, respecto a inversiones, gastos, dotaciones y retribuciones, sino meros informes que se elevarán a los «órganos competentes». Es decir, se trata de una relación coordinada entre órganos estatales, que no interfiere la competencia autonómica.

11. Resta por examinar el artículo 6.º del Real Decreto, que autoriza a los funcionarios de la alta inspección las comprobaciones que sean necesarias para el desempeño de sus cometidos, «manteniendo en todo momento, y de modo especial cuando en el ejercicio de sus funciones precise girar una visita de inspección, las debidas relaciones de coordinación con los órganos de la Comunidad Autónoma».

De este artículo se limita a decir la representación de la Generalidad que supone una injerencia evidente en la función ejecutiva que le corresponde exclusivamente y que infringe los artículos 15 y 253 de su Estatuto de Autonomía. La representación del Gobierno Vasco reitera la pretendida duplicidad de controles administrativos y añade que atenta a los principios de eficacia (siquiera en cuanto aumenta el gasto público), descentralización, desconcentración y coordinación explicados en el artículo 103 de la Constitución.

Pero 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, y la cita del artículo 103 de la CE 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 2.º del Real Decreto 480/1981 corresponde al Estado.
2. Que la titularidad de las competencias referidas en las normas 1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª, 5.ª y 6.ª del artículo 3.º del propio Decreto corresponde también al Estado.
3. Que son de la titularidad del Estado las competencias controvertidas respecto a lo que disponen los números 1, 2 y 3 del artículo 5.º
4. Que es también de la titularidad del Estado la competencia a que se refiere el artículo 6.º, siempre de la misma norma a que se contrae este proceso
5. Que también es de la titularidad del Estado la compe-

6750 RECURSO de amparo número 88/1981. Sentencia número 7/1982, de 20 de febrero.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo Alonso, Presidente, y don Angel Latorre Sogura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado:

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

El recurso de amparo número 88/1981 ha sido promovido por A. B. C., D. E. F., G. H. I., J. K. L., LL. N. L., M. N. U., R. S. M. y M. O. T., todas mayores de edad, jubiladas del Cuerpo de Inspectores, Instructores-Visitadores de Asistencia Pública y representadas por la Procuradora de los Tribunales doña María José Millán Valero, bajo la dirección del Abogado don Fernando Garrido Falla.

El citado recurso se ha formulado contra la sentencia de la Sala Segunda de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid de 7 de abril de 1981, que desestimó respecto de las recurrentes en amparo el recurso interpuesto contra el acuerdo desestimatorio de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos de 24 de abril de 1978 y la resolución también desestimatoria del Tribunal Económico-Administrativo Central de 17 de abril y siguientes de 1979. En el presente recurso de amparo han comparecido en defensa de la legalidad el Ministerio Fiscal y como interesada la Administración del Estado, representada por el Abogado del Estado, y ha sido ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo.

tencia a que se contrae el apartado 4.º del artículo 5.º, interpretado en la forma que expresamos en el fundamento 8.º de esta sentencia.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado». Dada en Madrid a 22 de febrero de 1982.—Manuel García-Pelayo Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Firmados y rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Plácido Fernández Viagas a la sentencia de esta fecha dictada en el conflicto positivo de competencia número de registro 2N y 214 de 1981, acumulados, al que se adhiere el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo

Redactada la sentencia, en mi condición de ponente, conforme a la opinión mayoritaria del Pleno, deseo expresar, por medio de este voto particular, la mía, discrepante, defendida en la deliberación, tanto por lo que se refiere a la decisión, como a su fundamentación, aunque limitada a la parte del fundamento 10 que concierne al número 5 del artículo 3 del Real Decreto impugnado, y el correlativo aspecto del número 2 del fallo:

Cualesquiera que sean los argumentos jurídicos utilizados por las partes que promueven el conflicto, al Tribunal incumbe discernir el Derecho aplicable. La garantía del uso oficial de los dos idiomas—en cada Comunidad—y la adopción de los medios para asegurar su conocimiento y crear las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad, en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos en Cataluña, corresponde a la Generalidad, según el artículo 3.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; respecto al País Vasco, el artículo 6.2 de su Estatuto atribuye a las instituciones comunes garantizar el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial y arbitrando las medidas necesarias para asegurar su conocimiento.

Cierto que, como se dice en la sentencia, ello 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, entre otros, del derecho de conocer la lengua del Estado, pero sin que haya de hacerse 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, este Magistrado entiende que el fallo debió declarar que esta facultad corresponde a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas y la nulidad, en cuanto la contradice, del número 5 del artículo 3 del Real Decreto.

Madrid, 22 de febrero de 1982.—Plácido Fernández Viagas.—Me adhiero: Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Firmados y rubricados.

I. ANTECEDENTES

1.º Con fecha 20 de mayo de 1981 se presentó ante este Tribunal Constitucional demanda de amparo contra la sentencia antes reseñada de 7 de abril de 1981, solicitando se declarara su nulidad por violación del artículo 14 de la Constitución y se reconociera expresamente el derecho a que se actualizaran o revisasen los haberes pasivos de los recurrentes, como se reconoció a los demás jubilados que fueron parte en dicho recurso contencioso-administrativo. La demanda se basaba en los siguientes hechos: a) las recurrentes de amparo, jubiladas del Cuerpo de Inspectores, Instructores-Visitadores de Asistencia Pública, junto con otros que tenían la misma condición administrativa, solicitaron de la Presidencia del Gobierno que, en lugar del coeficiente 1,5 que correspondía al citado Cuerpo en el momento de su jubilación, se tuviera en cuenta para fijar el haber regulador de sus pensiones el 2,9 asignado al Cuerpo Especial de Asistentes Sociales, creado por Ley 3/1977, de 4 de enero, y en el que se habían integrado los funcionarios en activo del mencionado Cuerpo de Inspectores, Instructores-Visitadores de la Asistencia Pública al que ellas habían pertenecido; b) remitida la solicitud a la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, se desestimó dicha solicitud por resolución de 24 de abril de 1978, entendiéndose que el nuevo coeficiente no era aplicable a quienes encontrándose jubilados no habían podido integrarse en el nuevo Cuerpo; c) formulada la reclamación económico-administrativa y desestimada también por acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Central de 17 de abril y siguientes de 1979, se interpuso recurso contencioso-administrativo ante la correspondiente Sala de la Audiencia Territorial de Madrid, dictándose la referida sentencia de 7 de abril de 1981, que puso término al indicado proceso seguido con el número 851/1979, y que a la vez que estimaba la pretensión formulada respecto a los recurrentes que se habían jubilado antes del 1 de julio de 1967, la desesti-