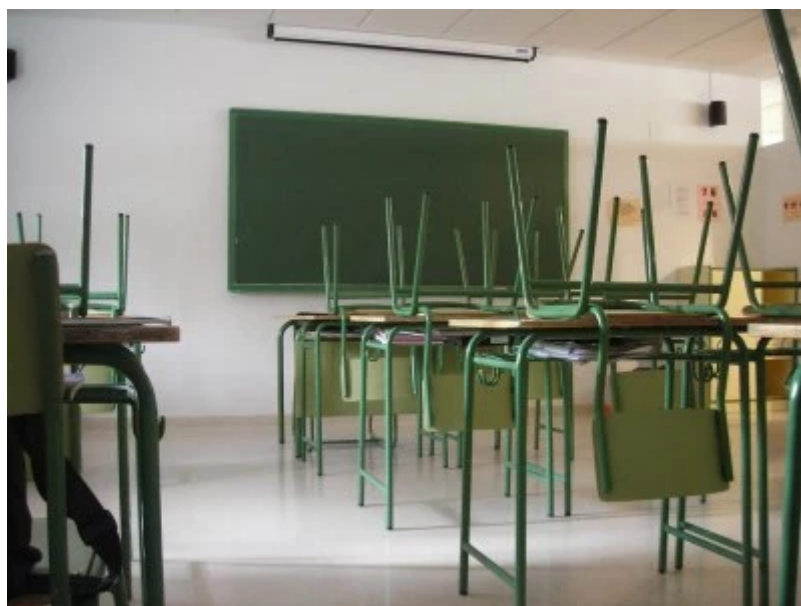


RCDP blog

GENERAL

La sentència del Tribunal Constitucional sobre la Llei d'educació de Catalunya. Entre la intranscendència i l'efecte «parada i fonda» en l'àmbit lingüístic – Joan Ridao i Martín

- 15 de mai de 2019
- EAPC
- DEIXA UN COMENTARI



El Tribunal Constitucional (TC) va dictar fa poc la sentència per la qual es resolva, al cap de deu anys, el recurs d'inconstitucionalitat plantejat pel Grup Popular al Congrés dels Diputats contra diversos preceptes de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació (LEC). Aquesta llei, nascuda d'un notable consens polític i sectorial, regula el conjunt del sistema educatiu català, qualsevol que sigui la titularitat dels centres, i també el seu sistema de finançament. Així, inclou aspectes cabdals com el disseny curricular, el règim lingüístic, l'organització dels centres i la funció pública docent. Regula, per posar alguns exemples significatius, el

marc horari en el desplegament curricular —quelcom determinant per a decidir sobre la tercera hora de castellà—, les llengües vehiculars, la formació inicial del professorat, la definició dels cossos docents (especialitats, plantilles, sistema de selecció i integració, inspecció, etc.), el procediment d'autorització de centres privats, la definició dels òrgans de govern dels centres, el règim d'admissió d'alumnes o els requisits d'expedició i homologació de títols.

La major part dels preceptes impugnats estaven relacionats, tanmateix, amb el disseny curricular i amb el règim de la funció pública docent. Només quatre de les normes qüestionades —i una d'elles de manera indirecta— tenien a veure amb un tema sempre espinós com el règim lingüístic. En la Sentència, el Tribunal, després de resoldre amb caràcter preliminar algunes qüestions prou rellevants que afectaven la determinació del paràmetre de constitucionalitat a aplicar, al qual farem referència més endavant, fixa —sense gaires complicacions— l'enquadrament de la matèria controvertida en l'àmbit educatiu, i agrupa l'examen dels preceptes impugnats en set blocs distints, sobre els quals projecta el cànon de constitucionalitat predeterminat.

El primer bloc abraça els articles 4.2 i 8.1 i 8.3 LEC, relatius a la garantia de l'accés al sistema educatiu, i a la definició, l'àmbit i el mapa del sistema educatiu, que són declarats plenament constitucionals, ja que el Tribunal raona encertadament que, tot i que la programació general de l'ensenyament és competència estatal, això no obsta perquè les comunitats autònomes (CA) puguin completar-la i impulsar les seves pròpies polítiques educatives (*v. gr.* art. 131.3 *a* EAC).

El segon bloc fa referència al règim lingüístic (art. 9.2, 10.2, 10.4 i 17). En síntesi, el TC avala novament el model de conjunció lingüística, tot i no aprofundir-hi, perquè l'objectiu d'aquest —recorda— és el d'assegurar el domini del castellà al final de l'etapa educativa obligatòria. Assenyaladament, el Tribunal no retreu que la LEC faculti la Generalitat per a determinar «el currículum de l'ensenyament de les llengües, que comprèn els objectius, els continguts, els criteris d'avaluació i la regulació del marc horari» (art. 9.2 LEC), entenent que aquest precepte està referit als ensenyaments del català, de l'aranès i de la literatura en aquestes llengües, que constitueixen, segons la categorització de la Llei orgànica 8/2013, del 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE), «assignatures de lliure configuració autonòmica», sobre les quals l'Estat no té cap atribució i sobre les quals les CA gaudeixen d'autonomia plena a l'hora d'establir els continguts, els horaris i els estàndards avaluables. En aquest mateix context, però, seguint la doctrina fixada després dels recursos contra la LOMCE (STC 14/2018 i 53/2018), l'alt tribunal deixa al marge el castellà i la literatura castellana, considerades assignatures troncales, en què segons la mateixa legislació bàsica correspon a l'Estat fixar els continguts, els estàndards avaluables i l'horari mínim, de manera que les comunitats disposen només de la potestat de complementar els continguts i els criteris d'avaluació, així com de fixar els horaris màxims.

Amb relació a les aules d'acollida i el suport lingüístic per als alumnes que s'incorporin de manera tardana al sistema educatiu (art. 10.2), el Tribunal declara la constitucionalitat d'aquesta previsió, que té com a objectiu assolir el coneixement de les dues llengües oficials, per bé que adverteix que aquestes mesures «[...] no pueden suponer una negación de medidas semejantes respecto de la lengua oficial del Estado [castellà]». Quant a la garantia d'una oferta d'ensenyament de català per a la població no escolar (art. 10.4), el TC considera que això no predetermina quina hagi de ser la llengua vehicular en l'educació d'adults, ja que al seu parer es tracta no d'una norma específica del sistema educatiu, sinó de normalització lingüística, el propòsit de la qual és «facilitar el conocimiento del catalán a la población 'no escolar' que no tuvo ocasión de aprender el catalán en la escuela». Per tant, entén que la seva ràtio és la d'obligar a garantir l'existència d'oferta en aquest ensenyament, sense que l'omissió de l'ensenyament del castellà s'hagi d'entendre com un desplaçament d'aquesta llengua. En connexió amb això, l'alt tribunal resol la impugnació de la disposició transitòria (DT) sisena, en què es preveu que «[e]l Departament ha d'identificar periòdicament, amb l'informe previ del Consell Escolar de Catalunya, els supòsits que comporten necessitats educatives específiques», que els recurrents consideraven que podia afectar negativament l'aplicació de la tercera hora de castellà. El Tribunal, per contra, considera que aquesta disposició es limita, a l'espera d'un eventual desenvolupament reglamentari de la Llei, a regular la qüestió amb caràcter temporal, determinant el marc horari en el desplegament curricular.

Pel que fa a la impugnació de l'article 17, que fixa el règim lingüístic dels centres educatius a l'Aran, el TC destaca el fet que els recurrents negligeixen «[...] que es el Estatuto y no una ley del Parlamento quien declara la oficialidad de la lengua aranesa». Avala, doncs, l'aranès com a llengua vehicular i d'aprenentatge en aquest territori, però sempre que s'interpreti que «no se priva al castellano y al catalán» d'aquesta mateixa condició, fent-se ressò d'un criteri consolidat en anteriors sentències com la STC 11/2018.

El tercer bloc (art. 51, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 61, 64, 65, 68 i 70) conté els relatius a l'ordenació curricular dels ensenyaments en les diferents etapes educatives. El TC, tot i qüestionar la tècnica del legislador català (*lex repetita*), perquè reproduïx en gran part les disposicions de la legislació bàsica estatal, admet que això no obsta perquè siguin plenament constitucionals, ja que és a la Generalitat a qui

correspon desplegar aquestes mateixes bases estatals. Amb tot, posa de manifest la problemàtica que presenta aquesta discutible tècnica quan es modifica de forma sobrevinguda la legislació estatal, com ha succeït amb la nova redacció donada a la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), en matèria d'ordenació curricular, o quan no queda recollit en la legislació autonòmica tot el contingut preceptiu de la legislació bàsica estatal. En concret, el TC aprecia aquesta desviació respecte de les bases estatals en la regulació de les etapes educatives de primària, secundària i batxillerat, o en la d'ensenyaments com els artístics, i declara inconstitucionals i nuls els articles 52.1 (el contingut del currículum per a cadascuna de les etapes i ensenyaments); 58 (definició de l'educació primària com a ensenyament general), excepte el seu apartat 2.e; 59.1, 2, 3 i 7; 61.1, 2, 3 i 8, segon incís (educació secundària obligatòria); 65.1, 2 i 3 (ensenyaments artístics); i 68.1 i 2 (ensenyaments esportius).

El quart bloc de preceptes impugnats es refereix a la regulació de la funció docent i el professorat. A partir d'una interpretació rígida de les normes bàsiques estatals relatives tant al règim estatutari dels empleats públics (art. 103.3 i 149.1.18 CE) com a l'estructura dels cossos docents (ingrés, mobilitat, provisió de places mitjançant concursos d'àmbit estatal) [disposició addicional (DA) 6a LOE], el TC reconeix la possibilitat que la Generalitat pugui crear cossos propis de funcionaris docents, però sense alterar la configuració donada per les bases. Per això, declara la inconstitucionalitat dels art. 112.1.a, b i e, 2, 3, 4 i 5; 117.1.c); 120, i 121.2, pel que fa a l'incís «i la pertinença al Cos de Catedràtics d'Educació de la Generalitat de Catalunya». Amb relació a l'article 125, que fixa el temps mínim de permanència en un lloc abans de participar en un concurs, el TC considera que és conforme a la Constitució si s'interpreta que es refereix a concursos diferents dels que estableix la DA 6a.6 LOE.

El cinquè bloc es refereix a la regulació de la direcció i el govern dels centres educatius privats i concertats (títol IX). El Tribunal avala la LEC en aquest apartat, ja que entén que no se n'està restringint l'autonomia organitzativa, ni interferint en el contingut del dret dels seus titulars, ni tampoc posant en qüestió la igualtat de tracte respecte dels que es troben situats en altres territoris de l'Estat. En concret, en examinar els preceptes impugnats, el TC determina la constitucionalitat dels articles 153, 154 i 155, que determinen els òrgans de govern i de coordinació docent, la direcció i el claustre de professors dels centres privats no concertats.

El sisè bloc de preceptes qüestionats es refereix a l'administració de l'educació (títol X). En aquesta part de la Sentència, el Tribunal desestima la impugnació de l'article 158, relatiu a les competències de l'Administració de la Generalitat (dictar les normes reglamentàries que regeixen els diversos aspectes del sistema educatiu, establir un sistema propi de beques, elaborar i mantenir el mapa escolar; crear i suprimir centres públics i autoritzar centres privats, crear i suprimir els serveis educatius, expedir i homologar els títols acadèmics i professionals, inspeccionar i avaluar el sistema educatiu, etc.).

El Tribunal acaba projectant de forma congruent les determinacions anteriors respecte de les disposicions: el conjunt de disposicions addicionals i la DT sisena són declarades constitucionals, al contrari que els apartats de la DA novena 9.3, 9.4 i 9.5, i el segon incís del 9.7, relatius a la integració en cossos docents propis de la Generalitat dels funcionaris de carrera dels cossos docents estatals incorporats a la funció pública de la Generalitat.

Vista en el seu conjunt, es tracta d'una sentència d'efectes relativament intranscendents. En primer lloc perquè, com assenyala el mateix TC amb caràcter preliminar abans de l'examen dels preceptes impugnats, en el cas present hi concorre una qüestió de *ius superveniens*, amb evident repercussió en aquesta litis, ja que la legislació estatal aplicable en el moment en què es va interposar el recurs contra la LEC era la Llei orgànica 2/2006, del 3 de maig, d'educació (LOE), que fou modificada per la controvertida Llei orgànica 8/2013, del 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE), que és utilitzada com a paràmetre de constitucionalitat juntament amb la Constitució, l'Estatut, les lleis competencials i altres normes bàsiques integrants del bloc de constitucionalitat, la qual cosa és determinant perquè el TC acabi aplicant/reiterant la doctrina fixada recentment en les

recents sentències sobre la LOMCE, que, recordem-ho, regula aspectes cabdals com el currículum, les avaluacions o l'ensenyament de les llengües oficials, exhibint, això sí, la mateixa rigidesa en la interpretació de les bases estatals.

En segon lloc perquè, com adverteix el mateix TC, la manca de fonamentació jurídica de bona part del recurs —ja que els recurrents formulen sovint retrets de manera totalment apodíctica—, resulta determinant per a la desestimació de moltes de les impugnacions formulades i per a l'aplicació generalitzada de la doctrina general fixada en recents sentències, amb prevalença dels preceptes de la LOE, de la LOMCE i de la resta de la legislació estatal en matèria d'educació declarats bàsics amb anterioritat. Però cal tenir en compte que poden rebrotar d'una o altra forma: amb la conflictivitat que desfermi davant de la jurisdicció ordinària el desenvolupament reglamentari de la Llei o fins i tot per la via del plantejament d'alguna qüestió d'inconstitucionalitat.

Finalment, farem referència per la seva transcendència a un apartat com el lingüístic. Certament, pot dir-se, sense caure en exageracions com les que han caracteritzat la lectura benèfica d'alguns mitjans o sectors polítics, que el Tribunal ha validat els pocs preceptes impugnats. No obstant, el mateix TC ens recorda que l'article 11 LEC, que regula el català com a llengua vehicular i d'aprenentatge, no és objecte del seu anàlisi, pel fet de no haver estat impugnat. A més, el TC referma novament —i de manera innecessària— el caràcter compartit de la competència per a establir l'ordenació curricular, d'acord amb la seva reiterada doctrina. Vull dir amb això que no cal perdre de vista pronunciaments anteriors com la STC 31/2010 —amb relació als articles 6.1 i 6.2 35 EAC (FJ 14 i 24)— que consagren el català com a llengua vehicular «con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña», o la jurisprudència del Tribunal Suprem (TS) i del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC). Aquesta sentència no és res més que una parada i fonda. La mare de totes les batalles no és cap altra que la concreció legal o reglamentària de la proporció —o si més no dels criteris a utilitzar per cada centre per a determinar la proporció d'ús del castellà—, d'acord amb l'estat de normalització lingüística assolit amb caràcter general i amb la realitat sociolingüística del centre en particular (art. 14.2.d LEC). Aquesta és la crida feta fa temps pel TC i els jutges i tribunals ordinaris a l'Administració educativa catalana.

Precisament perquè no és funció ni del TS ni del TSJC substituir l'Administració educativa competent, tot i la temptació materialitzada en algunes sentències, cada dia és més urgent —i més després de la STC sobre la LEC que no clou ni de bon tros la qüestió— abordar aquest tema. Al mateix temps, sembla convenient que la LOE (via reforma o derogació de la LOMCE) reculli aquesta mateixa particularitat en el seu articulat o en alguna disposició, i que adquireixi aquesta legislació estatal caràcter supletori de l'EAC i de les normes que el desenvolupen. El nou embat —el «blindatge» definitiu, com se sol dir— dependrà del fet que es faci realitat el que consagra l'article 11 LEC: que a Catalunya, el català, com a llengua pròpia del país, sigui efectivament la llengua normalment emprada com a vehicular i d'aprenentatge del sistema educatiu.

Joan Ridao i Martín

Professor doctor acreditat a titular de dret constitucional i investigador del Grup d'Estudis Constitucionals i Europeus. Universitat de Barcelona

□ [JOAN RIDAO I MARTÍN](#)

[Bloc a WordPress.com.](#)

