

# LA LLEI ORGÀNICA 1/1990, DE 3 D'OCTUBRE, D'ORDENACIÓ GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIU I LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'ENSENYAMENT

Francesc Guillén i Lasierra

Professor ajudant de Dret constitucional  
de la Universitat Autònoma de Barcelona

Aquesta Llei ha vingut a completar la regulació relativa al camp de l'ensenyament. Fins ara s'havia tractat de regular el dret a l'ensenyament (LOECE i actual LODE), però no s'havien acabat de configurar els fonaments del sistema educatiu postconstitucional, i estàvem encara davant d'un sistema educatiu regulat en part per normes preconstitucionals com la famosa Llei 14/1970, de 4 d'agost, general d'educació i de finançament de la reforma educativa. Semblava que s'havia anat conformant l'acord, alguns anys després de l'aprovació de la Constitució i els estatuts d'autonomia, en el fet que la competència per regular l'ordenació general del sistema educatiu corresponia a l'Estat i finalment l'ha exercit. Cal tenir en compte, però, que el desenvolupament de molts dels aspectes previstos a la Llei correspondrà a les comunitats autònomes que han assumit estatutàriament les competències en matèria d'ensenyament, com és el cas de la Generalitat de Catalunya (art. 15 de l'Estatut). Això queda prou palès en el propi text de la Llei que, si bé en moltes ocasions remet el desenvolupament d'alguns aspectes tractats al Govern estatal, en diverses ocasions, remet expressament altres aspectes al desenvolupament per part de les comunitats autònomes. Cal analitzar aquestes remissions detingudament per saber si es tracta d'una aplicació concreta i pràctica de la distribució de competències fetes per la Constitució i els Estatuts d'Autonomia (l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en el nostre cas), o si, en canvi, s'està alterant o integrant aquest repartiment competencial, és a dir, si s'estan atribuint titularitats competencials *ex novo*.

## 1. Les competències sobre ensenyament a la Constitució espanyola de 1978

Estudiarem, en primer lloc, quina era la distribució competencial prèvia a la Llei objecte de comentari per saber si aquesta ha modificat el repartiment competencial previ o s'ha limitat a respectar-lo. Es partirà dels aspectes competencials que queden reservats a l'Estat, ja que, tal i com s'ha dut a terme per part de Catalunya l'assumpció de competències en aquesta matèria (art. 15 de l'Estatut, com veurem), sabent quina és la reserva en favor de l'Estat, sabrem quina és la competència de la Generalitat de Catalunya (tota la resta de la matèria ensenyament).

Començarem per veure quina atribució competencial du a terme el text constitucional en matèria d'ensenyament, encara que, com ja sabem, la distribució competencial feta per la Constitució únicament és determinant pel que fa referència a les competències reservades a l'Estat que, evidentment, hauran d'ésser respectades pels estatuts d'autonomia. Pel que fa a les competències de les comunitats autònomes, la

nostra carta magna es limita a possibilitar la seva assumpció per part d'algunes o de totes aquelles, i cal anar als respectius textos estatutaris per saber el nivell competencial de cada comunitat en cada matèria en concret.

En matèria d'ensenyament la Constitució només possibilita l'assumpció per part de totes les comunitats autònomes de competències en investigació i en l'ensenyament de la llengua de la comunitat autònoma ja que aquestes són les úniques titularitats competencials relacionades amb ensenyament (encara que, de fet, la investigació no és estrictament ensenyament) que s'inclouen a l'article 148.1 del text constitucional (al seu apartat 17è en concret). Així, d'entrada, les comunitats autònomes creades per la vida comuna o ordinària dels articles 143-146 i ss. o per les excepcionals de l'article 144 només hauran assumit competències sobre investigació i, si s'escau, sobre l'ensenyament de la llengua pròpia (vid., per exemple, art. 10.21 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears).

D'altra banda, les competències relacionades amb ensenyament reservades constitucionalment a l'Estat són:

a) Foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica (art. 149.1.15). El problema rau a determinar el contingut dels conceptes «foment» i «coordinació». Segons el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (vid. dictàmens 70, vol. III, pàg. 233, i 123, vol. V, pàg. 178) «el foment... és aquella activitat que es proposa moure en un determinat sentit el comportament dels administrats i estimular la realització d'actes que es tenen per coadjuvants a la consecució d'objectius d'interès públic, sense utilitzar la coacció i sense crear serveis públics.», i «...Per coordinació general s'ha d'entendre aquella funció que consisteix a conèixer, acordar, harmonitzar, comptabilitzar i optimitzar l'activitat de dos o més subjectes amb vista a un fi i sense substituir-los.» (Dictamen 123, vol. V, pàg. 179). Cal remarcar que, com ja s'ha dit més amunt, aquesta competència no està estrictament lligada amb la matèria ensenyament, sinó que més aviat es tracta d'una competència col·lateral a aquella, sobretot amb la vessant universitària de l'ensenyament.

b) La regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals (149.1.30). Sembla que es reserva tot l'aspecte normatiu de la matèria, ja que, d'una banda, es parla de «regulació» que significa elaboració i aprovació de les normes relatives a la matèria en qüestió, i d'altra banda, no parla de «bases» ni de «normes bàsiques», ni d'«ordenació bàsica», és a dir, no limita la part de la matèria que pot ser regulada. Cal, doncs, interpretar que es tracta de la regulació de tota la matèria però no de la seva execució que podrà ser assumida per les comunitats autònomes en els seus estatuts d'autonomia, ja que l'execució no entra dins del concepte de «regulació».

c) Normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria (149.1.30). Aquesta competència ha plantejat dues problemàtiques concretes:

1. L'abast del concepte «normes bàsiques». La delimitació d'aquest concepte ha estat (i encara ho és) un dels aspectes més discutits en la construcció i desenvolupament del nostre Estat autòndic, ja que no només afectava la matèria d'ensenyament,

sinó moltes altres com, per exemple, el règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18), sanitat (149.1.16) o medi ambient (149.1.23). El Tribunal Constitucional ha mantingut des d'un primer moment (STC 32/1981, de 28 de juliol, i 1/1982, de 28 de gener) que el concepte de «bases» era clarament material, és a dir, que inclou tots aquells criteris rectors d'una matèria que configuren el mínim d'uniformitat necessari en cada matèria en concret, amb independència de la forma en què estiguin aprovats i publicats. Tot i que, com a principi general, el Tribunal ha declarat, des d'un bon principi, que les bases han d'ésser establertes preferentment per Llei, ha admès, però, de manera molt generosa l'existència de bases en normes amb valor reglamentari sense que hi figurés expressament el caràcter de bàsic. Aquest reiterat posicionament de l'alt Tribunal ha comportat dues conseqüències e signe molt diferent:

a) D'una banda, ha possibilitat que les comunitats autònomes que tenien competència per desenvolupar les bases estatals en diferents matèries les poguessin exercir immediatament sense necessitat d'esperar l'elaboració i l'aprovació de la legislació bàsica per part del legislador estatal, cosa que hauria suposat deixar en mans d'aquell l'exercici d'aquestes competències per part de les comunitats autònomes.

b) D'altra banda, ha deixat a les comunitats autònomes en una precària situació pel que fa referència a la seguretat jurídica, ja que cada cop que han volgut desenvolupar les bases estatals en una matèria han hagut d'escorcollar amb deteniment tota la normativa (legal i reglamentària) estatal al respecte i intuir quins eren els seus aspectes bàsics.

Posteriorment (STC 69 i 80/1988, de 19 i 28 de juliol, respectivament) el Tribunal ha començat a remarcar amb més força la necessitat de l'establiment de les bases a través de llei formal, i, en tot cas, la necessitat que les normes que incloguin aspectes bàsics ho diguin expressament. Aquesta doctrina sembla estar en un procés de consolidació ja que ha estat refermada per algunes sentències posteriors a les citades que són les que marquen el canvi de posicionament del Tribunal (com, per exemple, la STC 13/1989, de 26 de gener) tot i que continua acceptant excepcions a l'exigència d'incloure les bases en una llei formal (STC 15/1989, de 26 de gener).

2. A partir d'aquesta competència i, com veurem, amb el complement dels estatuts d'autonomia, s'ha introduït com a competència de l'Estat l'alta inspecció en matèria educativa, competència considerada necessària o inherent al control del compliment per part dels poders públics del desenvolupament bàsic dels drets establerts a l'article 27 del text constitucional. El problema ha estat concretar el contingut d'aquesta alta inspecció. El Govern estatal va decidir concretar-la unilateralment a través del Reial Decret 480/1981, de 6 de març, sobre funcionament en el País Basc i Catalunya de l'alta inspecció de l'Estat en matèria d'ensenyament no universitari. Aquest Reial Decret va ser recorregut pels governs de la Generalitat de Catalunya i del País Basc davant del Tribunal Constitucional a través de sengles conflictes de competències, provocant una definició al respecte per part de l'Alt Tribunal a la STC 6/1982, de 22 de febrer, que va configurar l'Alta Inspecció com un control de caire jurídic ja que el seu àmbit d'actuació és la correcta interpretació de les normes estatals i de les autonòmiques en la seva indispensable interrelació (RJ 3). És una funció diferent a la inspecció tècnica, que té un caire més plenament executiu, però no està absolutament desproveïda d'aquest caire, ja que pot requerir una intervenció directa

en els centres (FJ 5) però no una sanció directa a ells en cas d'incompliment, ja que aquest sí que és un acte estricte d'inspecció tècnica o executiva i això és competència, en els casos del País Basc i de Catalunya, de les comunitats autònomes que seran les que hauran d'imposar les sancions corresponents després de rebre la comunicació corresponent per part dels òrgans competents de l'Estat (FJ 9). Posteriorment (STC 32/1983, de 28 d'abril, i 42/1983, de 20 de maig) el Tribunal Constitucional ha anat acabant de perfilar el contingut de l'alta inspecció amb caire general, «*La alta inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llegar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionales establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirla, convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control*» (FJ 2 de la STC 32/1983, de 28 d'abril), «*Las funciones de alta inspección que, en modo alguno, suponen un control, tutela o superioridad jerárquica o el ejercicio de una actividad limitadora de alguna competencia de la Comunidad, sino tan sólo el desarrollo de una actividad de tipo informativo o de comprobación*» (FJ 3 de la mateixa sentència) que en cap cas no pot anar més enllà de l'emissió d'informes o actes de conformitat o d'infracció, ja que el Tribunal reitera que les sancions corresponents han d'ésser imposades, si s'escau, per les comunitats autònomes, i, només en cas que no ho facin, es posaran en marxa els mecanismes constitucionals de control (FJ 3).

## 2. La competència de la Generalitat de Catalunya en matèria d'ensenyament a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

L'article 15 de l'Estatut recull com a competència plena de la Generalitat de Catalunya la regulació i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, deixant, però, tres camps reservats a l'Estat:

- a) Normes bàsiques de desenvolupament de l'article 27 de la Constitució.
- b) La regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals.
- c) L'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia.

A més, l'art. 9.7 de l'Estatut atribueix competència a la Generalitat de Catalunya sobre investigació (sens perjudici de la competència reservada a l'Estat per la Constitució sobre aquesta matèria) i sobre acadèmies que tinguin llur seu a Catalunya.

Deixant de banda aquí la polèmica suscitada per la qualificació inèdita de la competència en matèria d'ensenyament com a «plena», podem veure com, amb l'afegit explícit de l'alta inspecció, l'abast de la qual acabem de veure, la regulació estatutària es correspon fidelment amb el negatiu de la feta pel text constitucional amb algunes diferències, això sí, en la forma de definir els títols competencials. En qualsevol cas, s'atribueixen a la Generalitat totes aquelles competències que la Constitució no reserva a l'Estat i sens dubte totes les de caire executiu (*vid.* en aquest sentit el Dictamen núm. 126 del Consell Consultiu, vol. V, any 1986, pàg. 203 i ss.). Els problemes que quedaven per resoldre eren, com acabem d'examinar més amunt, de-

terminar l'abast que podien tenir les normes bàsiques estatals, qüestió que resultaria determinant per configurar el contingut concret de la competència de la Generalitat en aquesta matèria, i delimitar el concepte d'alta inspecció.

### 3. El desenvolupament de la competència estatal en matèria d'ensenyament

Amb certa rapidesa el legislador estatal va començar el desenvolupament de l'article 27 de la Constitució aprovant la Llei Orgànica 5/1980, de 19 de juny, de l'Estatut de centres escolars (coneguda com a LOECE), valent-se de l'habilitació competencial en favor de l'Estat feta per l'esmentat article 149.1.30 de la Constitució per dictar les normes bàsiques per al desenvolupament de l'art. 27. La disposició addicional recollia, en el seu apartat 2n, les competències que corresponien indefectiblement a l'Estat. Eren les següents:

- a) L'ordenació general del sistema educatiu.
- b) La fixació dels ensenyaments mínims i la regulació de la resta de condicions per a l'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals en tot el territori espanyol.
- c) L'alta inspecció i la resta de facultats que, conforme a l'article 149.1.30 de la Constitució, corresponen a l'Estat per garantir el compliment de les obligacions dels poders públics.

Aquestes atribucions competencials en favor de l'Estat les podem considerar, sense massa problemes, incloses en la reserva de l'article 149.1.30 de la Constitució, bé sigui dins de les condicions per a l'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics, bé dins de les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27, o bé dins de l'alta inspecció.

La LOECE va ser recorreguda per seixanta-quatre senadors que al·legaren la vulneració del text constitucional per part d'un gran nombre de preceptes de la Llei. El punt del recurs de més interès, des del punt de vista de la distribució competencial, feia referència a la inconstitucionalitat de l'apartat tercer de la disposició addicional perquè establia que alguns articles de la Llei podien ser modificats o substituïts per les comunitats autònomes. Aquest fet, segons els recurrents, infringia la regulació constitucional de les lleis orgàniques en permetre un procediment de reforma d'aquestes diferent al previst a la carta magna. La STC 5/1981, de 13 de febrer, va declarar la constitucionalitat de la intervenció de les comunitats autònomes en aquelles matèries regulades per la Llei en qüestió que no estiguessin sotmeses a reserva de llei orgànica i sobre les que, òbviament, les comunitats autònomes tinguessin competència (FJ 20 a 26) amb un vot particular dels magistrats Jerónimo Arozamena Sierra i Francisco Rubio Llorente de gran interès per la delimitació que fan de la reserva de llei orgànica així com els criteris generals de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats que pretén establir.

Posteriorment, un cop produït el canvi de majoria parlamentària a les Corts a l'any 1982, es va procedir a elaborar i a aprovar la Llei Orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de Reforma Universitària (LRU en endavant) que pretenia regular d'una

manera consistent i perdurable l'àmbit universitari de l'ensenyament després d'alguns intencionalment fracassats com el del Projecte de Llei d'autonomia universitària. Aquesta Llei estableix una doble via per a la creació d'universitats (art. 5.1):

a) A través de llei del parlament de la comunitat autònoma en el territori de la qual s'hagin d'establir (en el cas de les comunitats que hagin assumit competències sobre la matèria com, per exemple, Catalunya), o

b) A través de llei de les corts generals, a proposta del Govern, d'acord amb el consell de govern de la comunitat autònoma en el territori de la qual hagin d'establir-se en aquelles comunitats que no han assumit competències sobre la matèria (les que han accedit a l'autonomia per les vies dels articles 143-146 i 144 com, per exemple, Madrid).

En qualsevol cas caldrà un informe previ i motivat del Consell d'Universitats (art. 5.2).

D'altra banda, la Llei atribueix competència al Govern estatal per dur a terme les següents activitats:

a) Establir, escoltant prèviament el Consell d'Universitats, els procediments de selecció per a l'ingrés en els centres universitaris (art. 26.1).

b) Establir, a proposta del Consell d'Universitats, els títols que tinguin caràcter oficial i validesa en tot el territori nacional, així com les directrius generals dels plans d'estudis que hagin de cursar-se per a la seva obtenció i homologació. Aquests títols seran expedits en nom del rei pel Rector de la Universitat en què s'haguessin obtingut (art. 28.1 i 2).

c) Regular, previ informe del Consell d'Universitats, les condicions d'homologació de títols estrangers (art. 32.2).

d) Determinar, previ informe del Consell d'Universitats i amb caràcter general, el nombre de centres i les exigències materials i de personal mínim necessari que hauran de reunir les Universitats privades per al seu reconeixement (art. 58.2), encara que el seu reconeixement es pot dur a terme per dues vies diferents (igual que la creació d'Universitats públiques):

1. Per una llei del parlament de la comunitat autònoma en l'àmbit territorial de la qual hagin d'establir-se (en aquelles comunitats, com Catalunya, amb competència en matèria d'ensenyament universitari) (art. 58.1.a), o

2. Per una Llei de les Corts Generals, a proposta del Govern, d'acord amb el consell executiu de la comunitat autònoma on hagin d'establir-se (en aquelles comunitats sense competència en matèria d'ensenyament universitari) (art. 58.1.b).

És a dir, en qualsevol cas, es té en compte la voluntat d'algun òrgan de la comunitat autònoma on s'estableixin les universitats privades. A més, el reconeixement de nous centres dins d'aquestes Universitats també es remet a l'aprovació de la comunitat autònoma on es trobin ubicades amb previ informe, això sí, del Consell d'Universitats (art. 58.3).

e) Homologar els títols expedits per les universitats privades, d'acord amb les condicions generals establertes, previ informe del Consell d'Universitats (art. 58.4).

f) El Govern establirà el règim retributiu del personal universitari que tindrà caràcter uniforme en totes les Universitats (encara que les universitats podran acordar

amb caràcter individual l'assignació d'altres conceptes retributius en atenció a exigències docents i investigadores o a mèrits rellevants (art. 46.1 i 2).

g) En relació a la UNED, en atenció a les seves especials característiques, les Corts Generals i el Govern assumeixen les competències que la Llei atribueix als parlaments i governs autonòmics (disposició addicional 1.<sup>a</sup>).

h) Les Corts determinaran el règim jurídic de la Universitat Internacional Menéndez Pelayo (disposició addicional 2.<sup>a</sup>).

i) El Govern, a proposta dels ministeris d'Educació i Ciència i de Sanitat i Consum, previ informe del Consell d'Universitats, establirà les bases generals del règim de concerts entre les universitats i les institucions sanitàries en les quals hagi d'impartir ensenyament universitari a efectes de garantir la docència pràctica de la medicina i infermeria i altres ensenyaments que així ho requereixin. Aquestes bases han de preveure la participació dels consells de govern de les comunitats autònomes en els concerts que, d'acord amb elles, es subscriuran entre Universitats i institucions sanitàries (disposició addicional 7.<sup>a</sup>).

j) El Govern, a proposta del Consell d'Universitats, dictarà les disposicions necessàries per coordinar les activitats esportives de les universitats espanyoles amb la finalitat d'assegurar la seva projecció internacional (disposició addicional 7.<sup>a</sup>).

S'ha de deixar palès que es fa participar les Comunitats Autònomes que hagin assumit competències en matèria d'ensenyament universitari en l'esmentat Consell d'Universitats establint que els seus consellers responsables de la matèria en formaran part (art. 24.3.a).

En qualsevol cas, cal tenir en compte que en matèria d'ensenyament universitari s'introdueix un tercer element que fa trontollar el dualisme competencial Estat-comunitats autònomes (amb alguna incursió dels ens locals, com veurem en el cas de la LOGSE); l'autonomia universitària reconeguda a l'article 27.10 del text constitucional fa que un nombre considerable de competències en aquesta matèria hagin de quedar reservades a les pròpies universitats, normalment aquelles que per la seva naturalesa haurien d'anar a parar a la competència de les comunitats autònomes que queden amb un ventall competencial reduït en relació als altres nivells de l'ensenyament. Així, molts dels preceptes de la LRU, a qui estan atribuint competències és a les universitats (com, per exemple, la d'establir la seva plantilla de professors, adaptant-se, això sí, als mínims establerts per la pròpia Llei —art. 47.1—, o la d'aprovar el seu pressupost —art. 54.1), encara que en moltes ocasions (*vid. supra*) delimita les competències de l'Estat i també les de les comunitats autònomes en la matèria (que, per exemple, hauran de donar una subvenció global amb caràcter anual a les universitats ubicades en el seu territori —art. 54.3.a—). Aquesta situació l'explica amb certa claredat la STC 26/1987, de 27 de febrer, que resolva el recurs presentat pel Govern basc contra la LRU (Vid. Fj 4, 5 i 11) i ha estat reiterada darrerament per la STC 146/1989, de 21 de setembre (FJ 1). Resumint, cal tenir en compte que, en aquest cas ens falla el plantejament inicial, és a dir, les competències de la Generalitat no seran el negatiu de les estatals, sinó el negatiu d'aquestes i de les de les pròpies Universitats establertes per la LRU.

Després de dur a terme la regulació de l'ensenyament universitari, la nova majoria parlamentària va voler reconfigurar tots els aspectes fonamentals del dret a l'educació en virtut de la seva pròpia filosofia i així relegar la LOECE que, d'altra banda, no havia superat amb massa èxit el control de constitucionalitat. Amb aquestes previsions es va aprovar la Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació (LODE en endavant). Aquesta fou recorreguda a través del desaparegut recurs previ d'inconstitucionalitat contra les lleis orgàniques per cinquanta-tres diputats del Congrés. El Tribunal Constitucional (STC 77/1985, de 27 de juny) va declarar la constitucionalitat de gairebé tots els preceptes impugnats (a excepció de l'apartat segon de l'article 22 i de la disposició transitòria quarta). Les referències de la LODE a la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes són les següents:

a) Una referència global a la disposició addicional primera que possibilita el seu desenvolupament per part de les comunitats autònomes que tinguin reconegudes competència per fer-ho en els seus estatuts d'autonomia (seguint l'esmentada jurisprudència del Tribunal Constitucional). S'exceptuen les matèries la regulació de les quals la Llei l'atribueix al Govern i, en tot cas, es declara com a competències de l'Estat:

1. L'ordenació general del sistema educatiu.
2. La programació general de l'ensenyament, romanent, però, potestats importants com a competència de les comunitats autònomes entre les quals s'inclou la programació específica de l'ensenyament dins del seu territori i la participació de la Conferència de Consellers Titulars d'Educació dels consells de govern de les comunitats autònomes en la coordinació de la planificació general supracomunitària (*vid.* arts. 27 i 28 de la LODE).
3. La fixació dels ensenyaments mínims i la regulació de la resta de condicions per a l'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals vàlids en tot el territori espanyol.
4. L'alta inspecció i la resta de facultats que, d'acord amb l'article 149.1.30 de la Constitució, li corresponen per garantir el compliment de les obligacions dels poders públics.

b) Diverses referències específiques al llarg de l'articulat. Són les següents:

1. El Govern estatal determinarà reglamentàriament les condicions a les quals s'han d'ajustar els centres estrangers a Espanya (art. 12.2).
2. Existirà un registre general de centres docents en el Ministeri d'Educació i Ciència al qual les administracions educatives competents, la Generalitat en el nostre cas, hauran de comunicar els assentaments fets en els seus registres propis (art. 13).
3. El Govern estatal establirà reglamentàriament els requisits mínims que hauran de reunir tots els centres docents per impartir els ensenyaments amb garantia de qualitat (art. 14).
4. El Govern estatal establirà les normes bàsiques a les quals s'hauran de sotmetre els concerts entre les administracions i els centres privats (art. 47.2). Aquesta competència ha estat desenvolupada pel Reial Decret 2377/1989, de 18 de desembre, que ha estat modificat pel Reial Decret 139/1985, de 10 de febrer.
5. El Govern estatal podrà adaptar la regulació de la LODE a les peculiaritats dels centres docents de caràcter singular que estiguin acollits a convenis entre el Ministeri



d'Educació i Ciència i altres ministeris o el caràcter específic dels quals estigui reconegut per acords internacionals de caràcter bilateral (disposició final 2.<sup>a</sup>).

En general, també en el cas d'aquesta Llei s'ha de dir que es respecta el quadre competencial que hem pres com a punt de partida a partir de la reserva constitucional i estatutària en favor de l'Estat.

El següent pas va ser regular la competència atribuïda a l'Estat per l'article 149.1.15 amb l'elaboració i aprovació de la Llei 13/1986, de 14 d'abril, de foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica. Segons el Consell Consultiu (*vid.* l'esmentat Dictamen núm. 123, vol. V, any 1986, pàgs. 123 i ss.) aquesta Llei s'ajustava amb prou rigor a la competència estatal sobre el foment i la coordinació general de la investigació. Una altra cosa és l'ús que es pugui fer dels mecanismes i les institucions creats per la Llei. De totes maneres, el Parlament de Catalunya va recórrer la Llei davant del Tribunal Constitucional (recurs d'inconstitucionalitat núm. 825/1986, admès a tràmit pel Tribunal el 23 de juliol —*vid.* DOGC núm. 729, de 20 d'agost, pàg. 2.796—) trobant-se el recurs encara pendent de la sentència de l'alt Tribunal.

Finalment existia un cert acord que, un cop aprovades i aplicades les normes anteriors, calia una regulació d'una part de la matèria d'ensenyament per dur a terme la qual les dues lleis reguladores dels drets de l'article 27 de la Constitució esmentades fins ara atribuïen competència a l'Estat directament relacionada amb la reserva feta en favor d'aquell per l'article 149.1.30 de la carta magna, l'ordenació general del sistema educatiu. I així va esdevenir: en virtut d'aquest títol competencial, les Corts van aprovar la Llei Orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu. Les referències a la distribució de competències fetes per aquesta Llei són les següents:

a) Una referència genèrica on es recorda que les comunitats autònomes que tinguin reconegudes competències al respecte en els seus estatuts d'autonomia podran desenvolupar la Llei, exceptuant les matèries que aquesta reserva al Govern i les que la disposició addicional 1.<sup>a</sup> de la LODE reserva a l'Estat (disposició final 1.<sup>a</sup>.2).

b) Una sèrie de preceptes on s'atribueixen competències concretes al Govern o a altres òrgans de l'Estat. Són les següents:

1. El Govern, prèvia consulta a les comunitats autònomes, podrà establir nous ensenyaments de règim especial si així ho aconsella l'evolució de la demanda social o les necessitats educatives (art. 3.4).

2. El Govern fixarà els aspectes bàsics del currículum que constituïran els ensenyaments mínims. Aquests continguts bàsics del «currículum» en cap cas no podran anar més enllà del 55 % dels horaris escolars per a les comunitats autònomes, com Catalunya, amb llengua oficial pròpia, i del 65 % per a aquelles que no la tinguin. La raó expressament manifestada d'aquest precepte és garantir una formació comuna i la validesa dels títols corresponents (art. 4.2). A partir d'aquests aspectes bàsics (i, lògicament, respectant-los), les administracions educatives competents, la Generalitat en el nostre cas, establiran el «currículum» concret dels diferents nivells, etapes, cicles, graus i modalitats del sistema educatiu.

3. Els títols acadèmics i professionals seran homologats per l'Estat (no s'especifica l'òrgan, encara que, lògicament, sembla que ha d'ésser el Ministeri d'Educació) encara que expedits per les comunitats autònomes en les condicions previstes en aquesta Llei i per les normes bàsiques i específiques que es dictin a aquests efectes (art. 4.4).

4. El Govern establirà, d'acord amb les comunitats autònomes, les limitacions i condicions en què podran romandre els alumnes un curs més en el mateix cicle educatiu de l'ensenyament primari (art. 15.2).

5. El Govern, prèvia consulta a les comunitats autònomes, establirà les matèries pròpies de cada modalitat del batxillerat adaptant-les a les necessitats de la societat i del sistema educatiu (art. 27.6).

6. El Govern, d'acord amb les comunitats autònomes, podrà establir noves modalitats de batxillerat o modificar les definides en aquesta Llei (art. 27.7).

7. El Govern, prèvia consulta a les comunitats autònomes, establirà els títols corresponents als estudis de formació professional, així com els ensenyaments mínims de cadascun d'ells. Aquests ensenyaments mínims hauran de permetre que els estudis es puguin adaptar a les característiques socio-econòmiques de les diferents comunitats autònomes (art. 35.1).

8. El Govern establirà la prova específica d'accés al grau superior dels ensenyaments de música (art. 40.3.c).

9. El Govern establirà la prova específica que hauran de superar els alumnes que vulguin accedir als ensenyaments d'art dramàtic (art. 44.1.b).

10. El Govern establirà la prova d'accés que hauran de superar els aspirants a cursar els estudis superiors previstos a l'article 49 (art. 49.4).

11. L'Estat (no s'especifica l'òrgan) exercirà l'alta inspecció que li correspon a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en matèria d'educació (art. 61.4).

12. El Govern, prèvia consulta a les comunitats autònomes, determinarà l'organització de l'Institut Nacional de Qualitat i Avaluació i proveirà els mitjans de tota mena que s'hi hagin d'adscriure. La funció d'aquest òrgan serà fer l'avaluació general del sistema educatiu (art. 62.3 i 4).

13. L'Estat (no s'especifica l'òrgan) podrà proposar a les comunitats autònomes programes específics de caràcter compensatori. Aquests programes es duran a terme mitjançant conveni entre l'Estat i les comunitats autònomes, i correspondrà a aquestes la seva execució (art. 67).

14. El Govern, previ informe de les comunitats autònomes, aprovarà el calendari d'aplicació de la nova ordenació del sistema educatiu (disposició adicional 1.<sup>a</sup>).

15. El Govern podrà determinar les circumstàncies en les quals l'experiència prèvia es considerarà equivalent a la possessió del títol d'especialització didàctica (disposició adicional 4.<sup>a</sup>.5).

16. El Govern desenvoluparà reglamentàriament les bases regulades per aquesta Llei en aquells aspectes que siguin necessaris per garantir el marc comú bàsic de la funció pública docent (disposició adicional 9.<sup>a</sup>.1).

17. El Govern, prèvia consulta a les comunitats autònomes, determinarà les especialitats a què s'han d'adscriure els professors dels ensenyaments del règim general com a conseqüència de les alteracions previstes per la Llei i les necessàries derivades de la nova ordenació acadèmica (disposició adicional 10.<sup>a</sup>.8).

18. El Govern, d'acord amb les comunitats autònomes, podrà determinar l'equi-

valència de determinades titulacions d'enginyer tècnic, arquitecte tècnic o diplomat universitari amb les titulacions de doctor, enginyer, arquitecte o llicenciat a efectes de docència en l'ensenyament secundari (disposició addicional 11.<sup>a</sup>.2).

19. El Govern, d'acord amb les comunitats autònomes, podrà establir per a la docència de determinades àrees o matèries de la formació professional l'equivalència de titulacions diferents a les de diplomat, arquitecte o enginyer tècnics, sempre que aquelles garanteixin els coneixements adequats (disposició addicional 11.<sup>a</sup>.3).

20. El Govern i les universitats, en l'àmbit de les seves respectives competències, aprovaran les directrius generals i els plans d'estudi corresponents al títol de mestre (disposició addicional 12.<sup>a</sup>.2).

21. El Govern, prèvia consulta a les comunitats autònomes, determinarà les especialitats a què han d'ésser adscrits els mestres especialitzats i establirà les matèries que hauran d'impartir (disposició addicional 14.<sup>a</sup>.4).

22. El Govern, d'acord amb les comunitats autònomes, podrà determinar l'equivalència de titulacions diferents a les exigides en principi per a l'ingrés en els cossos de mestres i de professors de tallers d'arts plàstiques i disseny sempre que aquelles garanteixin els coneixements adequats (disposició addicional 15.<sup>a</sup>.2).

23. el Govern establirà la figura de professor emèrit per als ensenyaments superiors de música i arts escèniques (disposició addicional 15.<sup>a</sup>.7).

24. El Govern, d'acord amb les comunitats autònomes, establirà les condicions per permetre l'ingrés en el cos de catedràtics de música i arts escèniques, mitjançant concurs de mèrits, a personalitats de reconegut prestigi en els seus camps professionals (disposició addicional 16.<sup>a</sup>.5).

25. El Govern aprovarà un pla nacional de prospecció de necessitats del mercat de treball per conèixer les necessitats qualitatives i quantitatives de formació (disposició addicional 18.<sup>a</sup>).

Finalment, també cal fer esment del fet que la LOGSE també atribueix algunes titularitats competencials als ens locals, fonamentalment als municipis. En primer lloc, cal recordar que la legislació de règim local atribuïa als municipis el següent tipus de competència en matèria d'ensenyament que era qualificada com a pròpia d'ells: la participació en la programació de l'ensenyament i la cooperació amb l'administració educativa en la creació, la construcció i el manteniment dels centres docents públics; la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents i la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria (*vid.* arts. 25.2.n. de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i 63.2 o de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya). Ara, les atribucions fetes per la LOGSE són les següents:

a) L'Administració local (aquí també s'encabeixen les comarques i les províncies) podrà col·laborar amb les administracions educatives en el desenvolupament dels programes específics per als alumnes que no assoleixin els objectius de l'ensenyament secundari obligatori (art. 23.2).

b) La conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis destinats a centres d'ensenyament infantil de segon cycle, primari o especial, dependents de les administracions educatives correspondran al municipi respectiu (disposició addicional 17.<sup>a</sup>.1).

c) Els municipis cooperaran amb les administracions educatives corresponents en

l'obtenció dels terrenys necessaris per a la construcció de nous centres docents (disposició addicional 17.<sup>a</sup> 3).

Com es pot veure s'ha respectat la delimitació competencial en aquesta matèria feta per la legislació de règim local, continuant configurant-se els municipis com ens auxiliars de les administracions educatives competents, fonamentalment en assumptes que fan referència a la infraestructura de l'ensenyament. És a dir, més que atribuir competències en aquesta matèria se'ls obliga a contribuir en la seva execució, no romanent, en canvi, un àmbit important de decisió en les seves mans.

#### 4. La incidència de la LOGSE en el sistema de repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes

Quan es planteja el problema de la funció d'algunes lleis estatals (orgàniques o no) constitucionalment previstes en el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, sempre apareix el problema del paper o la funció d'aquestes lleis dins del nostre sistema de repartiment competencial. La qüestió central o nuclear rau a saber si aquestes lleis tenen, o poden tenir, caràcter atributiu de competències o simplement delimiten o concreten les competències assumides estatutàriament. En matèria d'ensenyament el fet és que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (en l'article 15 que hem vist *supra*) sembla introduir la possibilitat d'algun tipus d'afectació competencial en aquesta matèria a través de les lleis orgàniques estatals que desenvolupin l'article 27 de la Constitució, quan, després d'atribuir competència «plena» a la Generalitat en matèria d'ensenyament, diu «sens perjudici d'allò que disposen l'article 27 de la Constitució i lleis orgàniques que, conforme a l'apartat primer de l'article 81 d'aquella, desenvolupin, de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, ...». Què vol dir això? Vol dir que aquestes lleis orgàniques poden atribuir competències *ex novo* a l'Estat o a la Generalitat com podrien desprendre's de la STC 5/1981, de 13 de febrer de 1981? O vol dir que s'han de limitar, purament i estrictament, a repetir o seguir la distribució competencial feta per la Constitució i l'Estatut, limitant-se a la seva concreció, sense influir de cap manera en aquesta distribució com afirmava un dels vots particulars, esmentat més amunt, de la mateixa sentència?

Bé, s'ha de partir de la idea que, segons la Constitució (*vid.* article 147.2.d), efectivament, les normes que atribueixen competències a les comunitats autònomes són els estatuts d'autonomia (lògicament, d'acord amb la Constitució) i quan en aquests s'assumeixen algunes competències remetent a normes estatals, com és el cas, cal donar una solució que respecti la idea de l'assumpció competencial a través dels estatuts d'autonomia i justifiqui, d'una manera seriosa, la pròpia referència constitucional i estatutària a les lleis estatals. Potser la solució més realista i que s'adapta millor al nostre sistema de repartiment de competències és afirmar que les comunitats autònomes assumeixen les seves competències, evidentment, a través dels seus estatuts d'autonomia, però que, en casos com el present, la seva delimitació final vindrà donada per les respectives lleis estatals. Això significa, d'una banda, negar la possibilitat que aquestes lleis desconeguin competències estatutàriament assumides, i, d'altra, acceptar que tenen alguna influència en la delimitació de les competències de les comunitats autònomes. És evident que el legislador estatal pot, dins dels marges

constitucional i estatutari, introduir diferents continguts en aquestes lleis i deixar un marge més o menys ampli a les comunitats autònomes per al seu desenvolupament, però, en qualsevol cas, el marge ha d'existir, ja que la funció que tenen aquestes lleis és limitativa de competències, no, com estem repetint, atribuïtiva d'aquestes. En aquesta línia s'ha mogut, per norma general, el Tribunal Constitucional amb posterioritat a l'esmenada Sentència 5/1981, de 13 de febrer (*vid.*, per exemple, i entre d'altres, la STC 5/1982, de 8 de febrer i la STC 137/1986, de 6 de novembre, FJ 2 i 3).

Tot això que s'acaba d'exposar implica en el cas de l'ensenyament que la LOGSE pot delimitar (de fet és allò que fa) la competència de la Generalitat en matèria d'ensenyament, però no modificar-la substancialment. Anem a veure si realment ha estat així, i, per això, estudiarem si les atribucions competencials que fa la Llei en favor de l'Estat s'adapten als punts, assenyalats més amunt, que la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya li reserven:

A. Les atribucions dels articles 4.2, 4.4, 27.6 i 7, 35.1, 40.3.c, 44.1.b, 49.4, DA 4.<sup>a</sup>.5, DA 11.<sup>a</sup>.2 i 3, DA 12.<sup>a</sup>.2, DA 15.<sup>a</sup>.2, DA 16.<sup>a</sup>.5 i DA 18.<sup>a</sup> es poden incloure dins de la competència estatal per regular les condicions per a l'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals sense massa problemes. Potser, allò que caldria objectar és el fet que qualsevol decisió relacionada amb aquesta competència, per petita i concreta que sigui, s'atribueix al Govern, la qual cosa fa pensar en una interpretació molt restrictiva del repartiment competencial. Cal, però, tenir en compte algunes qüestions com, per exemple, que, al cap i a la fi, es poden considerar com aspectes regulatius, i, en cap cas executius, i en els casos en què es podrien atansar a aquests darrers per la seva concreció, la competència estatal es condiona a l'acord amb les comunitats autònomes, amb la qual cosa queden configurades com a competències de cooperació de difícil qualificació que necessiten de la concurrència de dues voluntats, l'estatal i l'autonòmica (així, per exemple, el Govern estatal per establir noves modalitats de batxillerat necessita l'acord de les comunitats autònomes —art. 27.7 de la Llei—). D'altra banda, aquests tipus de competència demostren la transcendència i la necessitat de la cooperació en un Estat descentralitzat com el nostre i la impossibilitat de configurar el repartiment competencial de manera que cada ens amb capacitat de decisió política tingui una sèrie de titularitats competencials que puguin ser exercides com si es tractés de parcel·les independents i estanques en relació a les dels altres ens dotats de poder de decisió. Així, per exemple, en aquesta mateixa Llei, a més de les competències que s'atribueixen al Govern d'acord amb les comunitats autònomes, hi ha un conjunt d'atribucions competencials que, abans de ser exercides pel Govern, s'exigeix un informe o una consulta on es constati la voluntat de les comunitats autònomes (com, per exemple, per aprovar el calendari d'aplicació de la pròpia Llei (disposició addicional 1.<sup>a</sup>). Si bé és cert que no s'exigeix en aquests casos una vinculació del Govern a la voluntat expressada per les comunitats autònomes en els esmentats informes o consultes, sembla obvi que no és recomanable que el Govern rebutgi per sistema les propostes que li facin les comunitats en els seus informes, ja que, en molts casos, seran les pròpies comunitats les que hauran d'executar les normes aprovades pel Govern. Una altra vegada ens trobem amb la necessitat de col·laboració entre les diferents instàncies territorials del poder públic, si volem un sistema que funcioni amb un mínim de racionalitat i eficàcia. En cas contrari el sistema no podrà funcionar ni a nivell global de l'Estat ni a nivell de cada comunitat

autònoma en concret. La necessitat d'arbitrar uns mecanismes de col·laboració Estat-comunitats autònomes és evident, però, és clar, això ha d'anar del braç amb una forta voluntat de solucionar problemes d'una forma conjunta i oblidar qualsevol temptació de «taifització» de l'Estat, és a dir, la conversió d'aquest darrer en un regne de taifes. Aquests mecanismes poden ser de caire més divers però tampoc no cal intentar experiments massa sofisticats; potser una important via de cooperació podria ser l'aprofundiment en la Conferència de Consellers d'Ensenyament de les diferents comunitats autònomes i del Ministre d'Educació i Ciència prevista a l'article 28 de la LODE (*vid. supra*) a efectes de programació en general de l'ensenyament, com també, probablement, se n'hagin de crear de noves, però, en qualsevol cas, solucionar el problema de la col·laboració intersubjectiva és sens dubte un dels reptes més importants i urgents que té al seu davant l'Estat de les Autonomies.

B. Les atribucions dels articles 3.4, 4.2, 15.2, 27.6 i 27.7, 35.1, 40.3.c, 44.1.b, 49.4, 61.4, 62.3 i 4, DA 1.<sup>a</sup>, DA 4.<sup>a</sup>.5, DA 10.<sup>a</sup>.8, DA 11.<sup>a</sup>.2, DA 11.<sup>a</sup>.3, DA 12.<sup>a</sup>, apartat 2.<sup>a</sup>, DA 14.<sup>a</sup>.4, DA 15.<sup>a</sup>.2 i DA 18.<sup>a</sup> poden encabir-se dins de la competència estatal per elaborar les normes bàsiques de desenvolupament de l'article 27 de la Constitució com també l'alta inspecció necessària per garantir el compliment de les obligacions per part dels poders públics (encara que, com es pot observar, molts d'aquests també tenien legitimació competencial en l'apartat anterior, cosa lògica per les òbvies relacions entre aquell i aquest i per la dificultat d'acotar camps materials tan íntimament relacionats).

C. L'atribució feta per la disposició addicional 1.<sup>a</sup> en favor del Govern per desenvolupar reglamentàriament els aspectes de la Llei que siguin necessaris per garantir el marc bàsic de la funció pública docent s'encabeix dins de la competència estatal per desenvolupar les bases del règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques prevista a l'article 149.1.18 de la Constitució. Caldria, això sí, comentar el fet que les Corts semblen aprofitar la clàssica posició del Tribunal Constitucional (encara que, com hem vist, mostra alguns indicis de canvi darrerament) que considera les bases com un concepte material, ja que qualifica directament de bàsic el desenvolupament reglamentari que el Govern pugui fer en aquest camp.

També podríem ubicar en aquest apartat l'atribució competencial feta en favor del Govern per establir la figura del professor emèrit per als ensenyaments superiors de música i arts escèniques (disposició addicional 15.<sup>a</sup>.7) tot i que també pot tenir un lligam amb l'apartat *b* i amb l'article 149.1.1 de la Constitució, que estableix que l'Estat té competència exclusiva per a «la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals». Per cert que aquest article s'està utilitzant de manera excessiva, al meu entendre, per legitimar l'actuació de l'Estat en molts camps. Així, per exemple, la majoria de les lleis de l'any 1990 citen aquest precepte per legitimar competencialment l'actuació legislativa de les Corts (la pròpia LOGSE ho fa a la disposició final 1.<sup>a</sup>.1), i, d'altra banda, és freqüent que el Tribunal Constitucional utilitzi també el precepte com un títol competencial en favor de l'Estat (*vid. STC 15/1989, de 26 de gener, 64/1989, de 6 d'abril, 146/1989, de 21 de setembre, 154/1989, de 5 d'octubre i 189/1989, de 16 de novembre*). Probablement hem de reconèixer que el precepte constitucional en qüestió sembla estar articulad de manera

que atorga algun tipus de competència a l'Estat. Cal, però, tenir en compte que un ús habitual i reiterat d'aquest principi ens pot portar a un cert buidament de les competències autonòmiques i que és obligat fer una interpretació sistemàtica i replantejar-nos (per què no?) la viabilitat (bastant negada darrerament pel TC, això sí) de la interpretació del precepte feta, entre altres, pel desaparegut Ignacio de Otto en el sentit que calia qualificar-lo com un criteri d'interpretació de tota la resta de competències reservades a l'Estat pel propi text constitucional (*vid.* Otto, Ignacio de, en «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, any 1984, pàgs. 53 i ss.). Sembla més raonable i més d'acord amb la idea de l'Estat de les autonomies aquesta interpretació del precepte en qüestió que el seu ús i abús com a clàusula d'atribució de competències en qualsevol tipus de matèria en favor de l'Estat.

## 5. Alguns apunts de tècnica legislativa en relació a la part final de la LOGSE

Deixant de banda alguns problemes que podria suscitar l'articulat de la Llei, cal fer una petita anàlisi sobre la part final de la Llei en termes de tècnica legislativa.

Un simple cop d'ull ens fa pensar que alguna cosa no ha funcionat prou bé. Tot i que cal reconèixer que l'ensenyament és una matèria terriblement complexa i que existeixen molts aspectes col·laterals relacionats amb ella, resulta exagerat que l'extensió de la part final s'atansi bastant a la de l'articulat (aquest integraria, aproximadament un 60 % del total de la Llei i aquella un 40 %). La primera impressió és que a la Llei li falta algun títol (o títols) que integri una bona part del contingut actual de la part final o bé, simplement, que s'han inclòs en aquella qüestions que s'havien d'encaibir dins de l'articulat actual de la Llei. Però, deixem les primeres impressions i anem a estudiar amb un mínim de deteniment el contingut d'aquesta part final.

És a les disposicions addicionals on trobem més problemes, ja que han estat utilitzades com un veritable «calaix de sastre» posant-hi tot allò que sembla que s'havia oblidat en fer l'articulat, ja que no es pot dir que s'hagi seguit el criteri de posar tot allò que no estava directament i estrictament relacionat amb l'articulat, puix que en alguns casos la relació entre allò que es regula en les disposicions addicionals i la regulació de l'articulat guarden una relació prou clara. Així, per exemple, la disposició addicional 11.<sup>a</sup>.2 fa referència als requisits necessaris per ingressar en el cos de professors d'ensenyament secundari a la vegada que s'habilita el Govern per determinar titulacions equivalents per a casos específics. Doncs bé, l'article 24 de la Llei (al qual remet en un punt l'esmentada disposició addicional) estableix la titulació necessària per impartir classes a l'ensenyament secundari obligatori i allò més lògic hauria estat lligar el contingut d'ambdós preceptes d'alguna manera que podia haver estat molt simple (calia afegir a l'article 24 quelcom semblant a això «Les titulacions esmentades seran necessàries per accedir al cos de Professors d'Ensenyament Secundari» afegint-hi l'habilitació al Govern). És cert que es pot argumentar que es tracta de diferents vessants de la qüestió, i que a l'article 24 s'està regulant l'ordenament general del sistema educatiu (art. 149.1.30) i a la disposició addicional 11.<sup>a</sup> s'està regulant des de la perspectiva de la funció pública docent (art. 149.1.18). Tot i que això pot ser cert, continua havent-hi prou similitud com per incloure el contingut d'ambdós

preceptes en l'article 24. A més al fil de la referència a la funció pública docent, ens apareix un altre dels aspectes negatius de la part final d'aquesta Llei: l'amplitud de les disposicions addicionals dedicades a aspectes relacionats amb la funció pública docent (de la 9.<sup>a</sup> a la 16.<sup>a</sup>). Allò que hauria semblat més raonable, en virtut de l'entitat tant qualitativa com quantitativa de les disposicions en qüestió, hauria estat incloure un títol dins de l'articulat dedicat a aquesta matèria.

D'altra banda, algunes disposicions addicionals (5.<sup>a</sup> i 6.<sup>a</sup>) fan referència a la relació entre la Llei i la resta de l'ordenament jurídic, concretament, en els casos esmentats, modifiquen la LODE. Tenint en compte que el propi legislador sembla haver seguit el criteri d'incloure en les disposicions finals tot allò que fa referència a les relacions de la Llei amb l'ordenament jurídic, hauria d'haver inclòs dins d'aquelles les esmentades modificacions de la LODE (com ja es fa a la disposició final 4.<sup>a</sup> 3).

Pel que fa referència a les disposicions transitòries i a les finals s'ha de dir que, tot i que presenten alguns problemes, s'adapten molt millor a les seves funcions. Potser hi ha alguna disposició transitòria que, en no regular conflictes de lleis en el temps, hauria estat millor ubicada entre les addicionals o entre un títol dedicat a la funció pública docent, en el cas que s'hagués inclòs dins de l'articulat. De la seva banda, l'únic problema important que presenten les disposicions finals és l'enumeració dels preceptes de la Llei que tenen el caràcter de llei orgànica. Allò que resulta negatiu no és, evidentment, el fet que s'expliciti a la Llei quins dels seus articles tenen caràcter orgànic, sinó que es faci en el «final de la part final» de la llei. Caldria demanar una més gran rellevància dins del text legal de la qualificació dels articles com a llei orgànica (en aquest sentit es manifesta Viver Pi-Sunyer, C., en «La parte final de las leyes», en *Curso de Técnica Legislativa*, Grup d'Estudis de Tècnica Legislativa —GRETEL—, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pàgs. 135 i ss.) a fi i efecte d'augmentar el grau de seguretat jurídica del nostre ordenament jurídic.