



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 21/2014, de 30 de setembre,  
sobre el Reial decret 591/2014, d'11 de juliol, pel qual es regulen els  
procediments administratius relatius al reconeixement de la  
compensació dels costos d'escolarització previstos en l'apartat 4 de  
la disposició addicional trenta-vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de  
3 de maig, d'educació**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre el Reial decret 591/2014, d'11 de juliol, pel qual es regulen els procediments administratius relatius al reconeixement de la compensació dels costos d'escolarització previstos en l'apartat 4 de la disposició addicional trenta-vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (BOE núm. 184, de 30 de juliol de 2014).

## ANTECEDENTS

1. El dia 16 de setembre de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 15 de setembre (Reg. núm. 4240), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 15 de setembre de 2014, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre el Reial decret 591/2014, d'11 de juliol, pel qual es regulen els procediments administratius relatius al reconeixement de la compensació dels costos d'escolarització previstos en l'apartat 4 de la disposició addicional trenta-vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 26 d'agost de 2014, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació al Reial decret esmentat. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 18 de setembre de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Joan Ridao Martín.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la

informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 25 de setembre de 2014 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4266) un escrit de documentació complementària tramès per la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, al qual s'adjuntava un Informe sobre el Reial decret 591/2014, d'11 de juliol, elaborat per l'advocada en cap del Departament d'Ensenyament.

5. En data 29 de setembre es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4271) un escrit de documentació complementària tramès per la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 30 de setembre de 2014.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Tal com es desprèn dels antecedents, i d'acord amb el que disposen els articles 16.2.b i 31.2 de la nostra Llei constitutiva, el Govern demana dictamen al Consell, amb caràcter preceptiu i prèviament al plantejament del corresponent conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional, amb relació al Reial decret 591/2014, d'11 de juliol (en endavant, RD 591/2014 o Reial decret), pel qual es regulen els procediments administratius relatius al reconeixement de la compensació dels costos d'escolarització previstos en

l'apartat 4 de la disposició addicional trenta-vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació.

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, procedirem a exposar, en primer lloc, el marc normatiu del qual dimana el Reial decret, així com també les línies generals del contingut d'aquesta norma estatal d'origen reglamentari. Seguidament, concretarem els aspectes respecte dels quals el sol·licitant requereix el nostre parer consultiu, els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que li susciten i els motius en què els fonamenta. I, finalment, indicarem quina serà l'estructura del Dictamen per donar convenient resposta a totes aquestes qüestions.

1. El Reial decret, d'acord amb el que s'expressa en el preàmbul, té per objecte regular el «procedimiento de reconocimiento de la obligación financiera del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de asunción de los gastos efectivos de escolarización del alumnado en centros privados, cuando las Administraciones educativas competentes no garantizasen oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular, y para la repercusión de dichos gastos a las Administraciones educativas competentes».

En coherència amb això, desenvolupa la nova disposició addicional trenta-vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (en endavant, LOE), afegida per la modificació que va efectuar la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (en endavant, LOMCE). Per aquest motiu, abans de descriure el contingut del Reial decret, resulta necessari referir-se, ni que sigui breument, a allò que disposa l'esmentada disposició addicional, estructurada en sis apartats i sota la rúbrica «Llengua castellana, llengües cooficials i llengües que gaudeixin de protecció legal».

Es tracta d'una regulació orgànica que té com a propòsit garantir el dret dels alumnes a rebre l'ensenyament en castellà i en les altres llengües cooficials en els seus territoris respectius, declarant que l'un i les altres són llengües vehiculars, en tot l'Estat i en les respectives comunitats autònomes, d'acord amb els seus estatuts i la normativa aplicable (apt. 1). D'acord amb això, preveu que en finalitzar l'educació bàsica tots els alumnes han de comprendre i expressar-se de forma oral i per escrit en ambdues llengües, la castellana i la cooficial (apt. 2) i que la seva utilització no pot ser font de discriminació en l'exercici del dret a l'educació (apt. 3). Per tal de garantir el dret dels alumnes a rebre l'ensenyament en ambdues llengües oficials, s'ofereixen dues alternatives: la implantació de sistemes que garanteixin la impartició d'assignatures no lingüístiques tant en llengua castellana com en llengua cooficial en les etapes obligatòries (amb la possibilitat d'incloure llengües estrangeres), de manera que les administracions educatives hagin de determinar la proporció raonable en cada cas, que pot variar en funció de les circumstàncies de cada territori. O bé, l'establiment de sistemes en què les assignatures no lingüístiques s'imparteixin només en una de les llengües cooficials, sempre que es garanteixi una oferta alternativa d'ensenyament, sostinguda amb fons públics, en la qual s'utilitzi la llengua castellana com a vehicular en una proporció raonable (apt. 4).

Després d'aquestes previsions normatives i de reconèixer el dret dels pares, les mares o els tutors que els seus fills o pupils rebin ensenyament en castellà, dins de la programació educativa, els tres darrers paràgrafs de l'apartat 4 de la disposició addicional comentada contenen un seguit de previsions relatives al seu desenvolupament reglamentari: d'una banda, s'atribueix al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport la regulació d'un procediment administratiu, del qual ja es perfilen alguns elements (inici a instància de l'interessat, instrucció per part de l'Alta Inspecció, tràmit d'audiència i sentit del silenci), per comprovar les situacions dels alumnes en què no es garanteixi una oferta docent raonable sostinguda amb fons públics

en la qual el castellà s'utilitzi com a llengua vehicular. I de l'altra, es preveu el règim d'assumpció íntegra per l'esmentat Ministeri, per compte de l'administració educativa competent, de les despeses efectives d'escolarització dels esmentats alumnes en centres privats en els quals hi hagi aquesta oferta, amb les condicions i el procediment que es determinin per reglament.

D'acord amb la previsió d'aquest mecanisme de repercussió, la disposició final tercera de la LOMCE va afegir també un nou apartat 3 a la disposició addicional vuitena de la LOFCA on es declara que l'Estat pot deduir o retenir, dels imports satisfets per tots els recursos dels règims de finançament de les comunitats autònomes, l'import de les despeses d'escolarització en centres privats assumits pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport a compte de les comunitats autònomes.

A l'últim, pel que ara interessa, l'apartat 5 de la disposició addicional trenta-vuitena atribueix a l'Alta Inspecció de l'Estat la facultat de vetllar pel compliment de les normes tot just exposades sobre la utilització de la llengua vehicular en els ensenyaments bàsics.

Fins aquí hem exposat la regulació orgànica que, de forma immediata, precedeix el reglament que ara es dictamina. Abans d'entrar, però, en el concret contingut d'aquest, cal avançar que, per tal d'emetre aquesta opinió consultiva, haurem de partir del DCGE 3/2014, de 28 de gener (FJ 4), on vàrem declarar contraris a la Constitució i a l'Estatut els tres darrers paràgrafs de l'apartat 4 de la disposició addicional trenta-vuitena LOE i, per connexió, el nou apartat 3 de la disposició addicional vuitena LOFCA, afegits per la LOMCE. Més endavant, en el fonament jurídic següent, reprendrem els principals aspectes d'aquest pronunciament.

Posteriorment a l'emissió del nostre pronunciament, el Govern va interposar el corresponent recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa, incloent-hi, per tant, les disposicions addicionals d'ambdues lleis orgàniques, suara comentades.

2. El Reial decret s'estructura en vuit articles, una única disposició addicional i quatre de finals. Segons declara l'article 1, té per objecte regular, de conformitat amb el que disposa l'apartat 4 de la disposició addicional trenta-vuitena LOE, el procediment administratiu per al reconeixement del dret a la compensació de les despeses d'escolarització i el procediment de liquidació i pagament pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport d'aquestes despeses als representants legals dels alumnes.

L'article 2 reconeix als pares, les mares i els tutors legals de l'alumnat que cursi educació bàsica del sistema educatiu espanyol, el dret a obtenir la compensació de les despeses efectives d'escolarització en un centre docent privat en el qual el castellà sigui utilitzat com a llengua vehicular, i defineix les condicions que han de concórrer, acumulativament, per al reconeixement d'aquest dret: que es tracti d'una comunitat autònoma amb llengua cooficial i que hagi optat per un sistema en el qual la llengua docent sigui exclusivament la cooficial o una llengua estrangera i no es proveeixi una oferta d'ensenyament sostinguda amb fons públics en la qual s'utilitzi el castellà com a llengua vehicular en una proporció raonable; que l'alumne o l'alumna o, si s'escau, qui n'exerceixi la pàtria potestat, tutela o curatela, hagin sol·licitat a l'administració educativa la utilització del castellà com a aital llengua i que aquesta sol·licitud no hagi estat atesa, i que l'alumne o l'alumna cursi ensenyaments bàsics en un centre privat no sostingut amb fons públics en el qual s'imparteixi ensenyament en castellà com a llengua vehicular en una proporció raonable amb l'ensenyament ofert en la llengua cooficial.

Els articles 3 a 7 regulen les diverses fases del procediment administratiu i els òrgans competents que actuen per reconèixer als sol·licitants el dret d'obtenir la compensació de les despeses d'escolarització. Així, la forma d'iniciació davant l'òrgan competent del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport (art. 3); la instrucció, atribuïda als organismes de l'Alta Inspecció d'Educació en les delegacions del Govern, els quals elaboren la proposta de resolució (art. 4); la resolució sobre el reconeixement de l'esmentat dret, que correspon a la direcció general en matèria de cooperació territorial amb les administracions educatives; la forma de càlcul de la quantia de les despeses susceptibles de compensació, així com els efectes d'aquest reconeixement, que es retrotrauen a l'inici del curs en què se sol·licita fins a la terminació de l'educació obligatòria (art. 5); la liquidació i la forma de pagament de la compensació (art. 6), i el procediment per a la revocació del dret a obtenir la compensació, entre altres motius, quan l'administració educativa garanteixi que el discent rebrà ensenyament en castellà o quan el reconeixement s'hagi obtingut de forma fraudulenta (art. 7). En particular, l'article 7.1.a preveu que, llevat de supòsits excepcionals, no es podrà considerar que es garanteix aquell dret quan les mesures adoptades comportin l'atenció lingüística individualitzada en castellà o la separació en grups dins de cada classe o línia per raó de la llengua habitual.

Per la seva banda, l'article 8 desenvolupa el procediment per a la repercussió de les despeses efectives d'escolarització assumides pel Ministeri mitjançant la deducció o compensació dels imports satisfets per l'Estat per tots els recursos dels règims de finançament de les comunitats autònomes, per compte d'aquestes.

D'entre les disposicions addicionals i finals, es destaca la disposició final primera, que invoca els subapartats 1, 14 i 30 de l'article 149.1 CE per donar cobertura competencial a la regulació dictaminada. I la disposició final



segona, que habilita la persona titular del Ministeri per dictar les disposicions precises per al desenvolupament i l'execució del que preveu el Reial decret i, específicament, per modificar, amb anterioritat a l'inici de cada curs escolar, l'indicador que s'ha adoptat com a referència per determinar la quantia màxima de les despeses d'escolarització susceptibles de compensació.

3. Pel que fa a la sol·licitud de dictamen, direm que qüestiona la totalitat de les determinacions del RD 591/2014. Efectivament, si bé l'escrit conté una descripció del seu contingut per articles, la fonamentació dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que aquest suscita es refereix al conjunt de les actuacions executives que integren el procediment administratiu desenvolupat per la norma reglamentària que ara ens ocupa. I això, sens perjudici que algun dels aspectes de la regulació puguin merèixer una crítica addicional o específica, com ara la determinació de la «proporció raonable» de l'oferta dels ensenyaments no lingüístics en llengua castellana, la separació per raó de llengua que comportarà l'aplicació del Reial decret o el procediment per a la repercussió en les comunitats autònomes de les despeses efectives d'escolarització.

Segons l'escrit de petició, la «regulació continguda en el Reial decret 591/2014, d'11 de juliol, envaeix i condiona indegudament les competències que la Generalitat ha assumit en matèria d'educació i de llengua pròpia (art. 131 i 143.1 de l'EAC), i vulnera també el règim lingüístic de l'ensenyament a Catalunya que resulta de l'art. 35 de l'Estatut d'autonomia», ja que «[e]s tracta d'un conjunt de funcions en les quals l'Administració general de l'Estat actuarà amb caràcter subsidiari, substituint l'Administració educativa de la Generalitat de Catalunya en l'exercici de funcions inherents a la prestació del servei públic de l'educació, de manera que determinarà en cadascun dels casos singulars en els quals s'actuarà, el règim lingüístic, el centre i les altres condicions econòmiques en les quals aquesta educació s'impartirà, i generarà una efectiva separació per raó de la

llengua d'ensenyament dels alumnes l'educació dels quals es proveeix amb fons públics, contrària a l'específic règim lingüístic de l'ensenyament a Catalunya, els caràcters essencials del qual van quedar definits en l'art. 35 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya».

Així mateix, afegeix que «l'atribució a l'Estat de les funcions substitutòries previstes en aquest Reial decret excedeix la funció d'alta inspecció sobre l'ensenyament [...], ja que no se circumscriuen a vetllar o verificar si es respecten els drets lingüístics, i a instar l'actuació dels controls constitucionalment establerts sobre l'actuació de l'administració autonòmica, sinó que habiliten l'execució administrativa directa per part de les instàncies estatals en substitució de la Generalitat».

I, també, que el mecanisme que preveu el Reglament per deduir o retenir, dels ingressos satisfets per l'Estat a la Generalitat en concepte de finançament autonòmic, l'import de les despeses d'escolarització assumides pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, en l'aplicació del Reial decret, comporta una vulneració de l'autonomia financera de la Generalitat.

En la mateixa línia es manifesta àmpliament el requeriment dirigit pel president de la Generalitat al president del Govern de l'Estat, en el qual es fa avinent que aquests mateixos retrets jurídics van portar el Consell d'Estat, «en el Dictamen núm. 172/2013, emitido sobre el anteproyecto de la LOMCE, a indicar con toda claridad que la determinación de la proporción razonable de uso de cada lengua oficial vehicular en la enseñanza corresponde a las administraciones educativas autonómicas y que carece de cobertura en la Constitución la actuación por vía de sustitución de la Administración estatal. A su vez, en el Dictamen núm. 502/2014, emitido el 29 de mayo de 2014 respecto de este Real decreto, el Consejo de Estado ha tenido que iniciar sus consideraciones con el recordatorio de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LOMCE.»

4. A l'últim, per tal de donar resposta suficient al sol·licitant, en el fonament jurídic segon exposarem els trets principals del règim lingüístic de l'ensenyament a Catalunya i la seva projecció en l'àmbit de les competències de la Generalitat sobre el sistema educatiu, amb especial referència a les funcions executives autonòmiques i a la naturalesa de l'Alta Inspecció estatal; i, seguidament, ens referirem a l'abast de l'autonomia financera i de despesa (art. 156 CE i 202 EAC). En darrer lloc, en el tercer fonament jurídic aplicarem el paràmetre indicat al Reial decret objecte de dictamen.

***Segon. El marc constitucional i estatutari del règim lingüístic a l'ensenyament, les competències sobre educació i l'autonomia financera de la Generalitat***

Després d'exposar en el fonament jurídic precedent el contingut del Reial decret 591/2014, així com els motius d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat en què principalment es fonamenta la sol·licitud, ens correspon analitzar ara el marc constitucional i estatutari respecte del règim lingüístic de l'ensenyament a Catalunya, que resulta de l'article 35 EAC i de les competències de la Generalitat en matèria d'educació, d'acord amb l'article 131 EAC. Ultra això, com a cànon per a la resolució d'aquests mateixos dubtes, farem també al·lusió a l'autonomia financera de la Generalitat, reconeguda a l'article 156 CE, i als articles 201.2 i 202.2 EAC.

D'avançada, però, cal que recordem que, arran de l'anàlisi de les disposicions addicionals trenta-vuitena LOE i vuitena LOFCA, afegides per la LOMCE, en el recent DCGE 3/2014, de 28 de gener, ja vam tractar a bastament aquest mateix marc constitucional i estatutari, al qual ens remetem amb caràcter general en nom de la brevetat i, en especial, en el seu fonament jurídic

quart, per bé que més endavant farem menció específica d'alguns dels seus aspectes concrets amb relació a la matèria que ens ocupa.

1. En primera instància, doncs, farem referència al règim lingüístic de l'ensenyament a Catalunya, que resulta de l'article 35 EAC.

La Constitució estableix, d'una banda, el dret a l'educació (art. 27.1) i, de l'altra, l'oficialitat de la resta de les llengües diferents del castellà (art. 3.2). De la declaració d'oficialitat i del dret a conèixer i a usar les llengües oficials, se'n deriva el dret i el deure d'ensenyar-les (STC 337/1994, de 23 de desembre, FJ 4). D'aquí que, com ja vam exposar en l'esmentat DCGE 3/2014, la Constitució no conté cap mandat específic relatiu a l'ús de les llengües oficials com a vehicle per a l'ensenyament, tot i que, de l'article 27 CE, se n'extreu el dret a rebre l'educació en una llengua comprensible, per permetre assumir el contingut dels ensenyaments impartits.

Ja de forma primerenca el Tribunal Constitucional va declarar que «[n]inguno de los múltiples apartados del artículo 27 de la Constitución [...] incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el Centro docente público de su elección» (STC 195/1989, de 27 de novembre, FJ 3). Altrament, comportaria una càrrega per als poders públics, que haurien de crear o habilitar tants centres com fossin necessaris per tal que la proximitat del centre docent respecte del domicili de l'alumne s'adeqüés a les preferències lingüístiques dels pares. Aquests mateixos termes han estat reiterats en successives sentències com ara la STC 19/1990, de 12 de febrer (FJ 4), i la STC 337/1994 (FJ 9).

Per tant, el dret a l'educació constitueix un dret prestacional, de manera que correspon als poders públics autonòmics organitzar l'ensenyament i la forma com s'ha de rebre aquest en una o altra llengua, de conformitat amb el

repartiment competencial en la matèria a què farem referència més endavant. Una mostra d'això n'és la diversitat de models lingüístics educatius, com ara el de conjunció lingüística, inspirat per la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya, incorporat a l'Estatut i actualment vigent a Catalunya, que exclou l'elecció de llengua i la separació dels alumnes per centres o grups de classe per raó de llengua. Precisament, en la que sens dubte és la més rellevant Sentència sobre la matèria, la ja citada STC 337/1994, el Tribunal Constitucional va declarar la plena constitucionalitat d'aquest model, inclosa la determinació que el català, com a llengua pròpia de Catalunya, fos la llengua vehicular de l'ensenyament i el seu centre de gravetat (FJ 7, 8 i 10).

L'alt tribunal arribà a aquesta conclusió sobre la base de dos grans arguments: l'objectiu d'integració i cohesió social, i la normalització lingüística. El primer d'aquests raonaments partí del fet que, a parer del Tribunal, la garantia del coneixement correcte d'ambdues llengües a l'acabament de l'ensenyament bàsic comportava la no-exclusió de cap de les dues llengües oficials i era suficient per complir la previsió de l'article 3.1 CE sobre el deure de coneixement del castellà. El segon, consistia en l'apreciació que el model lingüístic educatiu català preservava una realitat social efectiva, permetent esmenar situacions històriques de desequilibri i evitar que el català tingués una posició secundària.

A partir d'aquí, i això és el que volem subratllar, acabà conclouent que «corresponde a los poderes públicos competentes [...] organizar la enseñanza que ha de recibirse en una y otra lengua en relación con las distintas áreas de conocimiento obligatorio en los diferentes niveles educativos para alcanzar un resultado proporcionado con estas finalidades» (FJ 10). Més recentment, i en termes molt similars, el Tribunal ha reiterat, en la STC 48/2013, de 28 de febrer, que l'educació constitueix una activitat reglada i que:

«el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad prestacional de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados de la lengua docente. Y por ello los poderes públicos —el Estado y la Comunidad Autónoma— están facultados para determinar el empleo de las dos lenguas que son cooficiales en una Comunidad Autónoma como lenguas de comunicación en la enseñanza, de conformidad con el reparto competencial en materia de educación» (FJ 3, que recull la doctrina de la STC 337/1994, FJ 9, a la qual es remet la STC 31/2010, FJ 24).

Igualment, cal remarcar que la jurisprudència constitucional ha manifestat que els poders públics tenen el deure de garantir el domini de les dues llengües al final de l'etapa educativa obligatòria. A aquests efectes, com bé recorda el DCGE 4/2014, de 12 de febrer (FJ 3.1), la STC 87/1983, de 27 d'octubre (FJ 5), estableix que és a l'Estat en el seu conjunt (incloent-hi les comunitats autònomes) a qui correspon «el deber constitucional de asegurar el conocimiento tanto del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua como oficial». En aquest mateix sentit es pronuncià la posterior STC 337/1994, afegint, però, que «las decisiones de los poderes públicos relativas a la enseñanza de una lengua determinada han de considerarse en estrecha conexión con las medidas de política educativa encaminadas a asegurar el conocimiento de esa lengua» (FJ 10).

A l'últim, i amb relació amb l'anterior, també és doctrina constitucional consolidada que els poders públics han d'observar el límit de la no-exclusió del castellà com a llengua docent i han de garantir-ne el seu ús i coneixement en el territori de la comunitat autònoma (STC 337/1994, FJ 10, i STC 31/2010, FJ 24). I, a parer del Tribunal Constitucional, aquesta exclusió no es produeix pel fet que el català sigui la llengua «normalment» emprada.

Després de tot el que ha quedat exposat, resulta pertinent fer menció al fet que alguns estatuts d'autonomia, com el de Catalunya (art. 35.2 EAC), han acollit la citada doctrina constitucional, establint de forma expressa el deure d'assegurar el coneixement suficient de les llengües oficials al final de l'ensenyament obligatori. Per això, l'apartat 3 d'aquell mateix precepte reconeix que «[e]ls alumnes tenen dret a no ésser separats en centres ni en grups de classe diferents per raó de llur llengua habitual». En particular, el contingut d'aquest apartat, que consagra un model de no-separació lingüística, cal recordar que ha estat avalat pel Tribunal Constitucional en la STC 337/1994, en què declarava que té innegables beneficis per a la integració social (FJ 11).

2. Fins aquí hem fet referència a les prescripcions que es deriven dels articles 3 CE i 6 i 35 EAC, i que vinculen el conjunt de poders públics. No obstant això, com ja vam manifestar en el DCGE 3/2014 (FJ 4.2.D), aquesta vinculació no té lloc al marge del sistema de distribució competencial en matèria d'educació sinó, ben al contrari, com recorda la STC 337/1994, de conformitat amb aquest mateix repartiment.

En aquest sentit, hem de tenir present abans de res que l'article 143 EAC incorpora la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de llengua pròpia, que inclou, en tot cas, la determinació de l'abast, els usos i els efectes jurídics de la seva oficialitat, i també la normalització lingüística del català. I, així mateix, que l'article 131 EAC atribueix a la Generalitat un ampli ventall de competències en matèria d'ensenyament no universitari (obligatori, no obligatori i postobligatori), que hem tractat, des de diferents perspectives, en els DCGE 3 i 4/2014 i 7/2012, als quals ens remetem. No obstant això, davant dels dos títols competencials en joc, entenem, però, que un correcte enquadrament de la matèria objecte de dictamen ens situa en la prevalença de l'article 131 EAC, perquè es tracta del títol més específic, tot i

la relació que manté la regulació de la llengua castellana com a vehicular a l'ensenyament amb el règim de l'oficialitat de la llengua catalana i el procés de la seva normalització.

D'aquesta manera, cal assenyalar que, d'acord amb les atribucions estatutàries que corresponen a la Generalitat, en àmbits tan cabdals com la programació de l'ensenyament, l'ordenació de l'activitat docent i curricular, el règim de sosteniment amb fons públics dels ensenyaments del sistema educatiu i dels centres que els imparteixen, l'organització d'aquests últims o la participació de la comunitat educativa en el seu control i la seva gestió, la Generalitat és competent per regular i implementar els aspectes relatius al sistema educatiu de Catalunya des de la perspectiva de la llengua docent dels ensenyaments, la qual cosa suposa l'adopció efectiva de les decisions que afecten l'organització educativa a Catalunya.

I això anterior perquè, com s'ha dit en un altre moment, en tractar-se el dret a l'educació d'un dret prestacional, correspon al poder públic autonòmic ordenar el seu sistema i determinar, mitjançant disposicions generals, els drets i les facultats, com també els deures, de què gaudeix el particular com a usuari del servei. D'aquesta forma, hem de concloure que l'organització de l'ensenyament i la forma de familiaritzar-se i aprendre les dues llengües oficials en relació amb les distintes àrees de coneixement obligatori en cadascun dels nivells educatius és competència de la Generalitat de Catalunya, en atenció als objectius de normalització lingüística i de l'educació (STC 337/1994, FJ 9.B i 10; STC 31/2010, FJ 24).

Al seu torn, l'Estat es reserva, a partir de l'article 149.1.30 CE, les «condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals» i les «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució». Sobre l'abast d'aquestes últimes i la seva relació amb la



reserva de llei orgànica del dret a l'educació ens remetem al que vam dir en el DCGE 3/2014 (FJ 2.3).

A tall de síntesi, quant a l'abast de la competència estatal amb relació a les normes bàsiques per al desenvolupament d'aquest dret fonamental, ens limitarem a recordar ara que en aquell pronunciament ja vam dir que «el fet que una determinada regulació estatal afecti o tingui connexió directa amb un dret fonamental, [...] no vol dir que quedi exclosa per això del sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en aquesta matèria». En tots els casos, i específicament en l'àmbit educatiu, hem defensat una interpretació no expansiva del concepte de bases, entenent que han de permetre a la Generalitat disposar de la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, i que aquesta, en exercici de les esmentades competències, ha de poder establir polítiques pròpies (per tots, DCGE 3/2014, FJ 2).

De la seva banda, la doctrina constitucional ha interpretat que la competència de l'article 149.1.30 CE presenta un contingut «sustancialmente normativo», ja que, «como se infiere de su propia significación semántica: "ordenar", "fijar", "regular", "establecer", son verbos que aluden a una concreción, por quien puede hacerlo, de propósito, principios, objetivos y métodos preordenados a un fin, expresados en declaraciones de carácter imperativo» (STC 6/1982, de 22 de febrer, FJ 4). D'aquesta manera, l'Estat té atribuïda la capacitat per vetllar els objectius generals de coneixement de les llengües oficials per als diferents nivells educatius i dels corresponents ensenyaments mínims curriculars que, en relació amb l'ensenyament de les llengües, pretén assegurar l'obligatorietat de conèixer les llengües oficials al final de l'etapa educativa obligatòria. És en aquest context que correspon a la legislació orgànica la fixació d'uns criteris bàsics i d'un mínim d'homogeneïtat del sistema educatiu (STC 54/1990, de 28 de març, FJ 3; 227/1988, de 29 de novembre, FJ 20.d).

Pel que fa a l'article 149.1.1 CE, és conegut que no és aplicable a la matèria que ens ocupa, en tant que el precitat article 149.1.30 CE constitueix un títol competencial més específic (STC 337/1994, FJ 18; 137/1986, de 6 de novembre, FJ 3). La nostra doctrina consultiva s'ha fet ampli ressò d'aquesta jurisprudència constitucional (DCGE 7/2012, de 8 de juny, FJ 2, i 7/2011, de 13 de setembre, FJ 2).

En definitiva, la Generalitat, desenvolupant les seves competències en matèria d'educació, ha de garantir els drets i els deures lingüístics en l'ensenyament, i l'Estat pot vetllar pel seu compliment. Així les coses, resulta que, en cap cas, l'Administració educativa estatal no pot substituir les comunitats autònomes, tampoc la Generalitat de Catalunya, en les competències que li corresponen constitucionalment i estatutària (STC 36/2005, de 17 de febrer, FJ 2; 118/1996, de 27 de juny, FJ 18). I, en congruència amb això, el Tribunal Constitucional ha rebutjat amb caràcter general la implementació per part de l'Estat de mecanismes de control substitutius que no han estat previstos per la Constitució en les relacions ordinàries entre l'Estat i les comunitats autònomes, ex article 153 CE (STC 180/2013, de 23 d'octubre, FJ 8; 35/2005, de 17 de febrer, FJ 2, i 227/1988, de 29 de novembre, FJ 20.d).

Aquesta mateixa doctrina és aplicable a les atribucions de l'Alta Inspecció, en relació amb la qual el Tribunal Constitucional ha afirmat que constitueix una actuació estatal de vigilància que, en cap cas, empara l'Estat per dur a terme un control jeràrquic de les comunitats autònomes, com tampoc per establir un mecanisme de control directe que substitueixi la funció de control atribuïda a les comunitats autònomes o que permeti a l'Estat assumir una competència executiva que correspon a la comunitat autònoma (per totes, STC 42/1983, de 20 de maig, FJ.3.D i 5, i 194/1994, de 23 de juny, FJ 4).

De fet, la doctrina constitucional ha atribuït a aquell òrgan de l'Administració educativa estatal únicament la funció de verificar el compliment adequat de les obligacions de les diverses administracions educatives i, entre aquestes, l'observança del respecte dels drets i els deures educatius, i, per tant, també de l'aprenentatge de les llengües oficials. Tot això, comptant amb la col·laboració de l'Administració educativa autonòmica i amb ple respecte de les seves competències legislatives, executives i de garantia de l'ordenament autonòmic. Per il·lustrar aquesta posició, val la pena reproduir el que deia la STC 6/1982, de 22 de febrer: «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» (FJ 3). El mateix Tribunal va precisar posteriorment l'abast de les seves funcions, en el sentit que ha de limitar-se a l'examen de les possibles infraccions de la legalitat produïdes, amb la finalitat de propiciar que l'Estat exerceixi, a través del Govern, les accions jurisdiccionals que hi siguin procedents (STC 54/1990, de 28 de març, FJ 3).

3. Pel que fa a la tercera de les qüestions anunciades, l'autonomia financera de la Generalitat, hem de recordar un cop més que la Constitució espanyola es refereix al finançament de les comunitats autònomes sobretot en els articles 156, 157 i 158. En concret, l'article 156 CE reconeix la seva autonomia financera «per a acomplir i exercir les seves competències», raó per la qual esdevé un element constitutiu del dret a l'autonomia política i administrativa per a la gestió dels seus interessos (art. 2 i 137 CE). Per la seva banda, l'article 211 EAC, ubicat sistemàticament dins del capítol dedicat al pressupost de la Generalitat, reconeix la competència exclusiva d'aquesta per ordenar i regular les seves finances, d'acord amb els principis enunciats en l'article 201 EAC: «autonomia financera, coordinació, [...] entre les

administracions públiques, i també [...] lleialtat institucional entre les esmentades administracions.»

No han faltat ocasions perquè el Tribunal Constitucional s'hagués de pronunciar sobre aquesta qüestió. En aquest sentit, direm que ha afirmat repetidament que l'autonomia financera suposa la facultat de determinar i ordenar els ingressos i les despeses necessaris per a l'exercici de les funcions encomanades als distints poders públics competents (STC 179/1987, de 12 de novembre, FJ 2). Concretament, en el vessant de la despesa ha destacat que constitueix «la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), [i que] tiene una vertiente económica importantísima ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental [STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1 b)], la amplitud de los medios económicos determina en gran medida la posibilidad real de alcanzar los fines políticos (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8)» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3).

En altres paraules, l'autonomia financera és sinònim de la capacitat d'«elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía» (STC 13/1992, FJ 7).

A la vista de la citada jurisprudència constitucional, el Consell Consultiu, en el seu Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007, ja declarà que «les dues principals conseqüències d'aquesta doctrina són: a) la llibertat dels òrgans de govern autonòmics per a la distribució de la despesa dintre del marc de les seves competències (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7) i b) la necessària connexió entre l'autonomia financera i l'exercici de les competències de les

comunitats autònomes, tal com assenyala expressament l'article 156.1 CE (STC 202/1992, de 23 de novembre, FJ 3 i, un cop més, la ja citada STC 13/1992)» (F V.6.A).

Sobre aquest particular, el recent DCGE 3/2014, remetent-se a l'esmentat DCGE 7/2012 (FJ 4), ha analitzat el que qualifica com a «element essencial del dret a l'autonomia política i administrativa que la Constitució reconeix a les nacionalitats i regions per a la gestió dels seus interessos respectius (art. 2 i 137 CE)». I, tot seguint la doctrina constitucional, recorda que les comunitats autònomes han de gaudir d'una autonomia de despesa que els permeti escollir i dur a terme les seves polítiques pròpies, ja que: «exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias» (STC 201/1988, de 27 d'octubre, FJ 4). I, reblant l'anterior, assevera que no només «implica la disponibilitat de la despesa pública pel que fa a la fixació de la destinació i l'orientació, sinó també per a la quantificació i distribució d'aquesta despesa dins del marc de les seves competències (STC 13/1992 i 68/1996, de 18 d'abril, i 128/1999, d'1 de juliol)».

Per altra part, com ja hem avançat, l'article 2.1 LOFCA exigeix que l'activitat financera de les comunitats autònomes s'exerceixi en coordinació amb la hisenda estatal. Això no obstant, aquesta opció «no supone, naturalmente, que quede a la entera disponibilidad del Estado el alcance e intensidad de tales restricciones» (STC 171/1996, de 30 d'octubre, FJ 3). A més, segons l'alt tribunal, «[l]a cláusula general contenida en el citado art. 2.1.b) LOFCA no autoriza al Estado a adoptar "cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos" [...]. Siendo, por ende, imprescindible

que exista una “relación directa” entre la restricción presupuestaria y la finalidad de política económica perseguida con la misma —pues, de lo contrario, este condicionamiento podría conducir a un total vaciamiento de la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas—» (FJ 3).

En consonància amb això, el DCGE 7/2012 (FJ 4) posà en relleu que les mesures unilaterals per part de l'Estat no constitueixen un mecanisme idoni de coordinació, que «s'ha d'assolir preferentment a través d'altres mecanismes més adequats als principis de col·laboració, de solidaritat i de lleialtat constitucional, principis que inspiren l'ordenació de la hisenda en l'Estat autonòmic que propugna l'article 156.1 CE (STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 16)». I, per això mateix, va concloure que «l'autonomia financera també exigeix la voluntarietat de l'aportació econòmica, en el sentit que les comunitats autònomes no estan obligades a aportar un finançament complementari (DCC núm. 279, de 29 de gener de 2007, F V.6.A)». Sobre una qüestió semblant i en el mateix sentit, ens remetem també al pronunciament del DCGE 8/2014, de 27 de febrer (FJ 3.8.B).

### ***Tercer. L'examen de l'adequació del Reial decret 591/2014 al marc constitucional i estatutari***

A continuació, examinarem en aquest fonament jurídic l'adequació del Reial decret 591/2014 al marc constitucional i estatutari que acabem d'exposar, a fi d'extreure'n les conclusions que siguin escaients.

1. Com es recordarà, mitjançant l'apartat noranta-nou de l'article únic LOMCE es va afegir a la LOE una nova disposició addicional trenta-vuitena per la qual es faculta l'Estat per actuar substituint les comunitats autònomes quan aquestes no garanteixin la utilització del castellà com a llengua vehicular en una proporció raonable dins del marc de la programació

educativa, disposant l'escolarització dels alumnes afectats en centres privats que tinguin aquesta oferta, i compensant a càrrec de la comunitat autònoma el cost corresponent. A més, en la disposició final tercera, la LOMCE va incorporar un nou apartat 3 a la disposició addicional vuitena LOFCA, per tal d'habilitar l'Estat per deduir o retenir dels imports satisfets per tots els recursos del sistema de finançament de les comunitats autònomes la quantia d'aïtals despeses d'escolarització en centres privats assumides pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport per compte d'aquelles.

Ja hem indicat en el fonament jurídic primer que aquestes dues disposicions, de les quals el Reial decret examinat n'és tributari, juntament amb altres preceptes de la LOMCE, van ser objecte del DCGE 3/2014 (FJ 3), on vam concloure que vulneraven l'article 153 CE, els articles 131 i 143 EAC, sobre les competències d'educació i lingüístiques de la Generalitat; l'article 35 EAC, sobre drets lingüístics en l'àmbit de l'ensenyament i, addicionalment, l'autonomia financera i de despesa de la Generalitat ex articles 156.1 CE i 201.2 EAC.

D'aquesta forma, per congruència, caldrà que ara examinem el Reial decret 591/2014 en la seva globalitat en tant que, d'acord amb les previsions de l'apartat 4 de la disposició addicional trenta-vuitena LOE, articula un procediment administratiu que permet a l'Estat l'exercici de funcions administratives i d'execució en una matèria com el règim lingüístic de l'ensenyament, en la qual les competències executives corresponen únicament a la Generalitat. Es tracta, doncs, i com ja hem assenyalat en el fonament jurídic primer, en glossar el contingut de la norma examinada, d'un Reial decret que té un caràcter complementari i instrumental de les previsions orgàniques de la LOE i la LOFCA.

2. A parer del sol·licitant, la regulació objecte del nostre escrutini envaeix i condiona indegudament les competències que la Generalitat en matèria

d'educació i de llengua pròpia (art. 131 i 143.1 EAC), i vulnera així mateix el règim lingüístic de l'ensenyament a Catalunya ex article 35 EAC, en conferir a òrgans de l'Administració general l'Estat un seguit de funcions d'execució administrativa en matèria d'educació, en què actua amb caràcter subsidiari, substituint l'Administració educativa de la Generalitat de Catalunya en l'exercici de funcions inherents a la prestació del servei públic de l'educació: ja sigui la determinació de la proporció raonable de llengua castellana que ha de ser emprada com a vehicular en l'ensenyament, ja sigui la instrucció i la resolució del procediment per reconèixer el dret a la compensació de les despeses per rebre ensenyament en centres privats que l'imparteixin en castellà en aquesta proporció, liquidant i pagant aquestes despeses als sol·licitants escolaritzats a Catalunya, i compensant ulteriorment les quantitats pagades sobre els ingressos que la Generalitat percep de l'Estat per al seu finançament.

3. L'objecte del Reial decret, com hem vist, és regular el procediment de reconeixement de l'obligació financera del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport d'assumpció de les despeses efectives d'escolarització de l'alumnat en centres privats, en el cas que les administracions educatives competents, segons el preàmbul mateix de la norma, «no garantizasen oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular». A partir d'aquest supòsit, el proemi fa referència a «el derecho a la escolarización en un modelo en el que el castellano sea usado como lengua vehicular en materias no lingüísticas».

En coherència amb l'anterior, l'article 2 consagra el dret dels beneficiaris, els pares, les mares i els tutors legals de l'alumnat que cursi educació bàsica, a obtenir la compensació econòmica de la dita escolarització quan concorrin conjuntament les circumstàncies que el mateix precepte enumera i que hem descrit en el fonament jurídic anterior. Així, sintèticament, que el sol·licitant estigui escolaritzat en un centre privat d'una comunitat autònoma amb



llengua cooficial, en el qual s'imparteixin ensenyaments en llengua castellana en una proporció raonable respecte de l'ensenyament ofert en la llengua cooficial, pel fet que, tot i haver-ho sol·licitat, l'esmentada comunitat autònoma no proveeix una oferta d'ensenyament sostinguda amb fons públics en la qual s'utilitzi la llengua castellana com a llengua vehicular en l'esmentada proporció.

Ultra això, també hem d'indicar que el Reial decret que ara es dictamina va encara més enllà que l'apartat 4 de la disposició addicional trenta-vuitena LOE, en la mesura que l'escolarització en un centre privat que imparteixi ensenyaments no lingüístics en llengua castellana no la decideix ni tan sols l'Administració educativa estatal, sinó que resta a criteri dels representants legals de l'alumnat. En efecte, tal com es desprèn de la lletra *d* d'aquest article 2 RD 591/2014, perquè el sol·licitant pugui ser beneficiari del dret a la compensació de les despeses d'escolarització, cal que l'alumne o alumna ja estigui cursant en aquell moment els seus estudis d'educació bàsica en un centre privat que imparteixi ensenyament en castellà com a llengua vehicular, en una proporció raonable respecte de la llengua catalana.

En aquest sentit, no resulta acceptable que, tal com es desprèn de l'article 3.4.b, el Reial decret prevegi l'establiment d'un procediment administratiu per a l'accés, l'admissió i l'escolarització als centres docents, al marge del procediment establert per la Generalitat a l'empara de les seves competències estatutàries; en aquest cas, previstes també específicament a l'article 131.3.e EAC.

Arribats a aquest punt, en primer lloc, hem de destacar que el reconeixement d'un dret subjectiu a obtenir la compensació de les despeses d'escolarització en un centre privat en què s'utilitzi el castellà com a llengua vehicular en una proporció raonable amb l'ensenyament ofert en la llengua cooficial no deriva, com pretén el preàmbul del Reial decret, de la doctrina constitucional. Ans al

contrari, com ja hem tingut ocasió d'exposar àmpliament, aquesta última ha reiterat fins a l'actualitat que de l'article 27 CE no dimana en cap cas la lliure opció dels interessats de la llengua docent (STC 195/1989, FJ 3; STC 19/1990, FJ 4, i STC 337/1994, FJ 9).

A més, cal que recordem que, d'acord amb el sistema de distribució competencial vigent, correspon a la comunitat autònoma l'organització de l'ensenyament i la llengua en què s'imparteix. I això és precisament el que ha legitimat que existeixin a l'Estat diferents models lingüístics educatius constitucionalment vàlids, com ho és el de conjunció lingüística present a Catalunya, en què el català, com a llengua pròpia d'aquest territori, és el «centro de gravedad» del sistema, a més de llengua vehicular de l'ensenyament, sempre que això no comporti l'exclusió del castellà com a llengua docent i es garanteixi el seu ús i coneixement a l'acabament de l'ensenyament bàsic. I tot això, independentment que s'estableixin mesures de caràcter flexible per atendre situacions personals especials per donar compliment, segons el Tribunal Constitucional, al deure de coneixement prescrit per l'article 3 CE (STC 337/1994, FJ 5, 7, 8, 10 i 11; STC 31/2010, FJ 24).

Contràriament a això, i ja des del seu preàmbul, inusualment extens per tractar-se d'una norma de caràcter procedimental, el Reial decret examinat tracta de fonamentar la creació d'un dret lingüístic a partir de la invocació d'una jurisprudència ordinària, elaborada pel Tribunal Suprem amb motiu d'un seguit de litigis plantejats a nivell particular per alguns usuaris del Servei d'Educació de Catalunya, amb relació a l'ús de la llengua castellana com a llengua vehicular. No en va, del Dictamen 502/2014 del mateix Consell d'Estat, de 29 de maig, emès amb ocasió del projecte del Reial decret, i de les dades que aporta, es desprèn que la norma examinada, tot i l'aparença de norma general, està destinada a aplicar-se, principalment, a la comunitat educativa catalana.

A més, els seus pressupòsits, com veurem, suposen una evident alteració del model lingüístic del sistema educatiu català, establert per la Generalitat a l'empara de competències atribuïdes pel bloc de la constitucionalitat i validat pel propi Tribunal Constitucional en reiterada doctrina. En aquest sentit, només cal veure que el preàmbul mateix del Reial decret, remetent-se a la disposició addicional trenta-vuitena LOE, fa referència a dos models suposadament únics a l'ensenyament, que permetrien garantir el dret de l'alumnat a rebre ensenyament en ambdues llengües oficials.

En segon lloc, advertirem que, com ja vam posar en relleu en el DCGE 3/2014 (FJ 4), l'expressió «proporció raonable» que és subjacent en el reconeixement d'aquell nou dret no apareix en cap sentència constitucional referida a la utilització de la llengua vehicular, perquè el que es deia a la STC 337/1994 «era que aquesta qüestió havia de ser resolta pels poders públics en funció del compliment d'uns determinats objectius, de manera que s'assolís un resultat proporcionat a les finalitats esmentades». I, per tant, que «el que s'entengui per proporció raonable no és un concepte tancat, sinó que pot variar i ser diferent en funció no només de les finalitats que es pretengui assolir en l'organització del sistema educatiu, sinó també de factors materials com ara el territori, el nivell o l'etapa educativa i, fins i tot, les característiques del mateix centre.» Però, tot i la crítica que fem en l'esmentat Dictamen, en el sentit que la LOE no contenia ni tan sols paràmetres que es poguessin considerar mínimament objectius per apreciar el *quantum* de raonabilitat (FJ 4), com tampoc els conté el Reial decret examinat, allò que ara és rellevant és que aquesta apreciació correspon únicament a l'Administració educativa catalana, a l'empara de les seves competències sobre educació.

Resulta indubtable, doncs, que atenint-nos a aquest marc constitucional i estatutari ha de ser la Generalitat la que determini el sentit que s'ha de

donar a l'esmentada expressió, atès que, competencialment, és l'única habilitada per a aquesta tasca. A aquests efectes resulta adient recordar que el Consell d'Estat, en el Dictamen número 172/2013, de 18 d'abril, emès amb relació a l'avantprojecte de la LOMCE, i al que es remet el recent Dictamen 502/2014, sobre el Reial decret examinat, va advertir igualment que la determinació de la proporció raonable d'ús de cada llengua oficial vehicular a l'ensenyament correspon a les administracions educatives autonòmiques.

En conclusió, d'acord amb el que s'ha dit, l'atribució als òrgans del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport de la capacitat per decidir si es respecta en cada cas l'esmentada proporció raonable d'ensenyaments en llengua docent castellana no és constitucionalment legítima, en tant que l'Estat no pot arrogar-se, ni tan sols per substitució, les funcions educatives pròpies de les comunitats autònomes, i menys sobre la base d'una suposada garantia del dret i el deure de conèixer el castellà enunciat a l'article 3 CE que, com sabem, en cap cas es pot fer efectiva al marge del sistema de distribució de competències en la matèria. I això perquè, d'una banda, el coneixement del castellà s'ha de garantir a través del sistema educatiu, i en el cas de Catalunya en compliment de l'article 35.2 EAC, i de l'altra, perquè, com ha declarat reiteradament la doctrina constitucional, ni l'article 3 ni el 27 de la Carta Magna no consagren un pretès dret dels pares, les mares o els tutors a elegir la llengua oficial vehicular de l'ensenyament que reben llurs fills, filles, pupils o pupil·les.

Reconèixer el contrari, això és, conferir a l'Administració educativa de l'Estat la potestat de determinar la proporció que es consideri raonable en l'ús del castellà com a llengua vehicular suposa condicionar les polítiques educatives de la Generalitat i l'organització del servei públic d'educació de Catalunya, així com també incidir en les condicions econòmiques en què s'ha d'impartir l'educació, alterant substantivament el model lingüístic establert per la

Generalitat en virtut de les seves competències (art. 131 EAC), d'acord amb el que preveu l'article 35 EAC.

4. Com es desprèn de tot el que hem dit fins ara, les previsions del Reial decret suposen, a més d'una contravenció del règim lingüístic vigent a Catalunya, l'assumpció per part de l'Estat d'una regulació i d'unes funcions executives en un àmbit en què no les té atribuïdes, com l'educació. Així ho vam assenyalar també en el DCGE 3/2014 (FJ 4.3). Aquesta acció de substitució es concreta mitjançant un procediment administratiu regulat de forma detallada per al reconeixement del dret a la compensació de les despeses d'escolarització i la liquidació i el pagament d'aquestes, per part del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, als representants legals dels alumnes.

Així, partint de les condicions que, de forma acumulativa, han de concórrer per poder sol·licitar aquest dret (art. 2), seguidament, regula les diferents fases del procediment i els òrgans de l'Administració general de l'Estat a qui correspon d'instruir-lo (l'Alta Inspecció educativa en les delegacions de Govern) i resoldre (la direcció general competent en matèria de cooperació territorial amb les administracions educatives), a qui s'atribueix el reconeixement o no del dret als sol·licitants (art. 3 a 5). A més, determina la quantia de les despeses que poden ser objecte de compensació i la seva quantia màxima (art. 5); la forma de liquidar-les i compensar-les (art. 6); la possible revocació del reconeixement del dret (art. 7), i disposa la repercussió sobre la comunitat autònoma corresponent de les despeses efectives d'escolarització i els imports satisfets pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport per aquest concepte, que podran ser deduïts o retinguts pel Ministeri d'Hisenda a través dels recursos destinats al finançament de les comunitats autònomes (art. 8). Finalment, habilita la persona titular del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport per desenvolupar i executar el que preveu el Reial decret i, específicament, per actualitzar anualment la quantia

màxima de les despeses d'escolarització susceptibles de compensació (disposició final segona).

Una mera anàlisi d'aquests mecanismes exposats, que atorguen a diversos òrgans de l'Administració general de l'Estat funcions d'execució administrativa en matèria d'educació, ens porta a concloure que estem davant d'una acció de substitució que pretén desplaçar l'administració autonòmica competent en l'exercici d'aquestes funcions, la qual cosa, com hem tingut ocasió d'exposar en el fonament jurídic precedent, és clarament contrària a l'ordre constitucional i estatutari de competències en educació.

Pel que fa concretament a la instrucció del procediment que el Reial decret atribueix a les àrees funcionals de l'Alta Inspecció d'educació en les delegacions del Govern, que inclouen l'elaboració d'una proposta de resolució, després de donar audiència a l'administració educativa afectada, (art. 4), hem d'arribar per força a la mateixa conclusió. En aquest sentit, com ja ha quedat àmpliament exposat, la doctrina constitucional s'ha mostrat clara a l'hora de definir les funcions de l'Alta Inspecció, d'acord amb els articles 27.8 i 149.1.30 CE, pel que fa a l'observança dels drets educatius. I ho ha fet en la direcció que aquestes funcions en cap cas no comprenen les d'execució administrativa, ni amb caràcter directe ni substitutori, que corresponen a l'administració educativa competent.

En efecte, l'Alta Inspecció educativa pot exercir les funcions de control que corresponen a l'Estat i instar, en cas que sigui procedent, l'actuació dels controls constitucionalment establerts. El que no pot fer, tanmateix (ni tampoc els altres òrgans de l'Administració educativa estatal), tal com li ho permet el Reial decret, és instruir un procediment l'objecte del qual és que l'Administració de l'Estat prengui decisions que correspondria adoptar a l'Administració educativa autonòmica, i que incideixen directament en el

model lingüístic que aquesta ha adoptat a l'empara de les seves competències. Deixant de banda que, com veurem, les despeses que comporten aquestes decisions es repercuteixen en darrera instància a l'administració educativa reputada com a incomplidora, unilateralment i sense el seu consentiment.

Permetre el contrari comportaria legitimar un tipus de control sobre l'Administració autonòmica que no s'adequa al repartiment competencial en matèria educativa. En aquest sentit, en tindrem prou de recordar que l'Alta Inspecció ha d'acceptar una col·laboració amb l'Administració autonòmica «compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico» i, en cas de detectar alguna anomalia, aquesta s'ha de resoldre mitjançant l'exercici de funcions pròpies i d'acord amb els procediments establerts per la Constitució i les lleis (STC 6/1982, FJ 3 i 9).

En suma, com ja hem avançat en exposar el paràmetre, l'Estat ja disposa de mitjans per assegurar el compliment per part de les comunitats autònomes de les seves obligacions, tot respectant la posició institucional d'aquestes, havent-se d'abstenir d'utilitzar mètodes de control jeràrquic i de limitar-se als instruments expressament previstos per la Constitució, singularment els de caràcter general de l'article 153 CE. Com és sabut, aquest precepte constitucional prescriu que si el presumpte incompliment de les obligacions té el seu origen en una norma de rang legal o reglamentari, el mitjà adequat ha de ser el recurs d'inconstitucionalitat o el conflicte de competència, sense oblidar el recurs a altres instruments jurisdiccionals en via contenciosa administrativa, particularment en els casos en què l'esmentat incompliment és deduïble d'actes administratius. Una via que també està oberta als particulars i als diferents subjectes amb interessos en el sistema educatiu (per totes, vegeu la STC 35/2005, FJ 2).

En aquest sentit, cal tenir present que el control jeràrquic no únicament consisteix en donar instruccions o ordres. De fet, resulta clar que les actuacions administratives que el Reial decret atribueix a l'Administració educativa estatal comporten una correcció de les decisions prèviament adoptades per l'Administració educativa catalana. I no únicament a l'hora de resoldre els casos concrets o particulars que se li plantegin, sinó també pel que fa a la configuració mateixa del sistema educatiu tal com ha estat organitzat per la Generalitat a l'empara de les seves competències estatutàries.

Per tot això, hem de concloure que el procediment previst al Reial decret 591/2014, per al reconeixement del dret a la compensació de les despeses d'escolarització i per a la liquidació i el pagament per part del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport d'aquestes despeses als representants legals (art. 2 a 7) i les mesures que conté no tenen encaix en cap dels controls de l'activitat de les comunitats autònomes previstos a l'article 153 CE, al mateix temps que vulneren les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'educació (art. 131 EAC).

5. Seguidament, ens correspon examinar un darrer aspecte com és el de la possible vulneració de l'autonomia financera de la Generalitat, principalment per part de l'article 8 RD 591/2014, relatiu a la repercussió de les despeses efectives d'escolarització.

Com ja ha estat exposat en un altre moment, el DCGE 3/2014 (FJ 4.4) va considerar contrària a la Constitució i a l'Estatut la previsió de l'apartat 3 de la disposició addicional vuitena LOFCA, afegit *ex novo* per la LOMCE (disposició final tercera), que ara desenvolupa aquest precepte reglamentari. Així, en el seu apartat 1, preveu que el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport remeti al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, amb periodicitat trimestral, i si s'escau, els corresponents acords de retenció per les despeses



abonades pels pares, les mares i els tutors legals per a l'escolarització en centres docents privats, a l'empара del que preveu el Reial decret objecte de dictamen. En un segon apartat, disposa que l'Estat pugui deduir o retenir, dels imports satisfets per tots els recursos dels règims de finançament de les comunitats autònomes, l'import de les despeses d'escolarització en centres privats assumits per l'Administració educativa estatal per compte de les comunitats autònomes.

D'entrada, no cal dir que el procediment establert en l'article 8 RD 591/2014, en tant que concreta el que ja es preveu legalment, participa per congruència del mateix retret que vam formular en el nostre DCGE 3/2014 (FJ 4.4), en el sentit que comporta una vulneració de les competències i de l'autonomia financera de la Generalitat, principalment en el seu vessant de despesa. I això és així, per bé que cal reconèixer que es tracta d'un mecanisme més aviat instrumental, que permet donar efectivitat a les disposicions més substantives examinades amb anterioritat, i que, com hem vist, per elles mateixes, vulneren el règim lingüístic i les competències de la Generalitat en matèria educativa.

Malgrat tot, ens correspon fer alguna consideració addicional, tenint en compte l'afectació que aquesta operativa pot irrogar a les finances de la Generalitat i a la seva autonomia financera. I ho fem, començant per posar en relleu que, segons l'esmentat article 8, la potestat de l'Estat per retenir o deduir dels imports satisfets per tots els règims de finançament de les comunitats autònomes les despeses d'escolarització en centres privats en els quals s'imparteixin ensenyaments en què el castellà s'utilitzi com a llengua vehicular en una proporció raonable s'exerceix de forma unilateral, i per compte de la Generalitat, sobre la base d'una decisió que, com s'ha dit en un altre moment, a part de ser discrecional, gira entorn de l'apreciació d'una decisió de despesa que correspon adoptar a l'administració educativa competent, en aquest cas, la catalana.

Això és el que en essència determina la vulneració de l'autonomia financera en el vessant de despesa de la Generalitat reconeguda en els articles 156.1 CE i 201.2 EAC, tal com ha estat interpretat per la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva. En aquest sentit, ens remetem al que hem exposat en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen i en el DCGE 7/2012 (FJ 4), limitant-nos a recordar que les comunitats autònomes han de gaudir d'autonomia de despesa per poder escollir i executar les seves polítiques pròpies, i que això anterior no només «implica la disponibilitat de la despesa pública pel que fa a la fixació de la destinació i l'orientació, sinó també per a la quantificació i distribució d'aquesta despesa dins del marc de les seves competències (STC 13/1992 i 68/1996, de 18 d'abril, i 128/1999, d'1 de juliol)».

A l'últim, direm que en el recent DCGE 8/2014 vam insistir en el fet que «l'autonomia financera comporta, entre d'altres, gaudir de plena autonomia de despesa per aplicar lliurement els recursos, sense controls externs, [...] entre els quals es troben els ingressos procedents de transferències i assignacions amb càrrec als pressupostos de l'Estat (art. 202.2 i .3 EAC)» (FJ 3.8.B).

En conclusió, l'adopció unilateral d'un mecanisme de retenció de recursos econòmics, dels quals, d'acord amb el sistema de finançament constitucionalment i estatutàriament establert, correspon disposar a les comunitats autònomes, en aquest cas, per establir un determinat model lingüístic a l'ensenyament d'acord amb les seves polítiques públiques, és inconstitucional perquè vulnera l'article 156.1 CE, a més de contrari als articles 201.2 i 202.2 EAC.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

## CONCLUSIÓ

**Única.** El Reial decret 591/2014, d'11 de juliol, pel qual es regulen els procediments administratius relatius al reconeixement de la compensació dels costos d'escolarització previstos en l'apartat 4 de la disposició addicional trenta-vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació és contrari a l'article 35 EAC i vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 131 EAC, com també és contrari als articles 156 CE i 201 i 202 EAC.

*Adoptada per majoria.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.