



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 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 adicional trenta-vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació

Conclusió del Dictamen:

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 adicional 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.

El RD 591/2014 desenvolupa l'apartat 4 de la nova disposició adicional trenta-vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (en endavant, LOE), així com també, el nou apartat 3 de la disposició adicional vuitena LOFCA, afegits ambdós per la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa, i declarats contraris a la Constitució i a l'Estatut en el DCGE 3/2014, de 28 de gener (FJ 4).

Es tracta d'un reglament que 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». Articula, per tant, 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 (art. 131 EAC).

A partir d'aquest supòsit, el proemi fa referència al «derecho a la escolarización en un modelo en el que el castellano sea usado como lengua vehicular en materias no lingüísticas». I, d'acord amb això, 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.

El Reial decret, però, va encara més enllà que l'apartat 4 de la disposició adicional 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, es 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 específicament a l'article 131.3.e EAC.

Ja des del seu preàmbul, inusualment extens per tractar-se d'una norma reglamentària de caràcter procedimental, s'intenta fonamentar la creació d'aquest 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.

Però, 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 de la doctrina constitucional. Ans al contrari, 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).

Així, 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.

L'expressió «proporció raonable», que és subjacent en el reconeixement d'aquell nou dret, no apareix en cap sentència constitucional com referida a la utilització de la llengua vehicular (DCGE 3/2014, FJ 4), ja que aquesta qüestió ha de ser resolta pels poders públics en funció del compliment d'uns determinats objectius, de manera que s'assoleixi un resultat proporcionat a les finalitats esmentades (STC 337/1994, de 23 de desembre, FJ 4). 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 en base a una suposada garantia del dret i el deure de conèixer el castellà enunciat a l'article 3 CE, que 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 els seus fills, filles, pupils o pupil·les.

Admetre 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, tot 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.

D'altra banda, 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), s'arriba per força a la mateixa conclusió.

D'aquesta manera, si bé 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. 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.

Sobre aquesta qüestió, 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, cal 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 vulnereu les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'educació (art. 131 EAC).

Pel que fa al mecanisme que, amb caràcter instrumental, estableix l'article 8 RD 591/2014, relatiu a la repercussió de les despeses efectives d'escolarització en centres privats en els quals s'imparteixen ensenyaments en els què el castellà s'utilitzi com a llengua vehicular en una proporció raonable, cal dir que s'exerceix de forma unilateral, i per compte de la Generalitat, en base a una decisió de despesa que, a part de ser discrecional, 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, cal recordar que les comunitats autònomes han de gaudir d'autonomia de despesa per poder escollir i executar les seves polítiques pròpies sense controls externs, 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)» (DCGE 7/2012, de 8 de juny, FJ 4).

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 per vulnerar l'article 156.1 CE, a més de contrari als articles 201.2 i 202.2 EAC.

Barcelona, 2 d'octubre de 2014