

A LA MESA DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES

AUTOR

GRUPO PARLAMENTARIO JUNTS PER CATALUNYA

A INSTANCIA DEL DIPUTADO

Cervera Pinart, Josep Maria

De acuerdo con lo establecido en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente **enmienda de totalidad de devolución** a la iniciativa: Proyecto de Ley por la que se modifican la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, y se adoptan otras medidas para la mejora del sistema educativo. (núm. expte. 121/000092)

Congreso de los Diputados, a 27 de mayo de 2026.

Contenido firmado electrónicamente por

Míriam Nogueras i Camero, Portavoz Grupo Parlamentario Junts per Catalunya

Expediente: 121/000092

Nº Enmienda: 5

AUTOR

GRUPO PARLAMENTARIO JUNTS PER CATALUNYA

A INSTANCIA DEL DIPUTADO

Cervera Pinart, Josep Maria

Justificación

El Grup Parlamentari JUNTS PER CATALUNYA, a l'empara del que disposa el Reglament del Congrés dels Diputats, formula ESMENA A LA TOTALITAT amb devolució del text al Govern al Projecte de Llei pel qual es modifiquen la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, i la Llei 4/2019, de 7 de març, de millora de les condicions per al desenvolupament de la docència i l'ensenyament en l'àmbit de l'educació no universitària, i s'adopten altres mesures per a la millora del sistema educatiu.

JUSTIFICACIÓ

I. Consideracions generals

La present esmena a la totalitat no es fonamenta en una discrepància sobre l'oportunitat material o política de les mesures contingudes en el Projecte de Llei. De fet, determinades finalitats perseguides per la iniciativa legislativa -com la millora de les condicions de la funció docent, la reducció de ràtios o l'enfortiment del sistema educatiu- poden resultar legítimes i fins i tot compartides.

La discrepància essencial és, doncs, d'ordre constitucional i estatutari. L'autogovern de Catalunya no és disponible ni reivindicable només a estones. L'autonomia catalana, prou migrada i retallada per tot arreu, s'ha de defensar sempre i en tots els debats. És una qüestió de principis. I més, si com s'exposa en aquesta justificació de la totalitat presentada, respon també a una exigència constitucional.

El Projecte de Llei incorre en una alteració profunda i constitucionalment inadmissible del repartiment de competències establert a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en atribuir a l'Estat una capacitat reguladora que excedeix clarament l'àmbit de les competències bàsiques que li reconeixen els articles 149.1.18 i 149.1.30 de la Constitució.

La iniciativa legislativa objecte d'aquesta esmena consolida una tendència expansiva i recentralitzadora consistent a utilitzar els conceptes de "bases", "igualtat" o "condicions bàsiques" per intervenir de manera exhaustiva en matèries que constitucionalment corresponen a les

comunitats autònomes, i més en concret, d'acord amb el seu Estatut, a la Generalitat de Catalunya. Aquesta manera de fer ha estat àmpliament denunciada no només per partits polítics catalans, sinó també pel Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya en reiterats pronunciaments.

Aquesta expansió material de la legislació bàsica estatal acaba buidant de contingut real les competències autonòmiques, en aquest cas en matèria educativa, i converteix una competència constitucionalment clarament compartida (quan no és exclusiva de la Generalitat en certs aspectes), en una competència materialment exclusiva de l'Estat.

És cert que el legislador estatal ha tractat de configurar un determinat model educatiu, mitjançant el dictat de lleis orgàniques que han introduït una regulació quasi completa en la matèria a través d'una successió de lleis orgàniques que teòricament fixaven bases, però que en realitat entraven en tants detalls, que el marge per legislar de Catalunya cada cop s'ha vist més reduït. De fet, cada norma educativa estatal ha fet un pas més en la concreció d'aquestes bases, deixant cada cop menys marge per la regulació autonòmica. Es pot afirmar, doncs, que d'una matèria "compartida", s'ha passat a una matèria on l'administració educativa s'ha de limitar a complir allò que el regulador estatal estableixi, amb l'agreujant que quan el legislador estatal regula, mai té en compte l'impacte econòmic de les seves decisions, perquè no és el responsable d'aplicar les lleis que es dicten en aquesta matèria.

La jurisprudència constitucional ha estat molt lligada a casos concrets relatius al desplegament orgànic estatal i, en general, com és usual, ha abonat la conservació de les normes en detriment de les impugnacions originades en seu autonòmica. Però cal insistir en una idea: que el Tribunal Constitucional validi una opció interpretativa expansiva de les competències estatals en detriment de les autonòmiques, no vol dir que no sigui vàlida una opció alternativa, més respectuosa amb la lògica d'un estat compost, on, com és el cas de Catalunya, la Generalitat (article 131 EAC) té la competència exclusiva en aspectes substancials de la matèria educativa, així com la competència compartida en la resta.

Cal afegir, a més, que pel cas concret de Catalunya, a més a més l'art. 5 de l'EAC, sobre els drets històrics de Catalunya, reconeix que la Generalitat té una posició singular en relació a la projecció de la cultura i la llengua en l'àmbit educatiu, circumstància que encara reforça més la rellevància competencial de Catalunya en aquesta matèria.

I el mateix raonament és pertinent quan l'empara competencial que fa l'Estat és sobre la competència exclusiva de l'art. 149.1.18 CE, respecte les bases del règim jurídic del règim estatutari dels funcionaris, on, de nou, l'Estat no fixa bases, sinó que pretén decidir-ho absolutament tot. Cal afegir, des d'aquesta perspectiva, que el model educatiu català, tal i com reconeix la seva llei de capçalera (la llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació de Catalunya) reconeix un sistema educatiu que està integrat tant per centres públics, com per centres privats sostinguts amb fons públics, respecte els quals totes les persones tenen dret a accedir-hi en condicions d'igualtat i amb el dret a l'elecció de centre, i on, per raons òbvies, hi convergeix un règim de naturalesa funcional amb un

de laboral, que hauria de ser tingut en compte a l'hora d'emprendre segons quines iniciatives legislatives.

Tal i com ja es va recollir en el dictamen núm. 269 del Consell Consultiu (ara Consell de Garanties Estatutàries) d'1 de setembre 2005 (vot particular de 3 dels 7 membres), "la voluntat del constituent va ser la de circumscriure les atribucions estatals per tal de garantir un espai propi de les polítiques educatives autonòmiques i eliminar la referència republicana a un sistema dual d'escoles. En aquest sentit, són aclaridores les paraules del representant d'UCD, senyor Llorens Bages, que va dir que «se hace referencia, fundamentalmente, a que haya un cierto equiparamiento general, cierta analogía en la obtención de los distintos títulos profesionales y académicos », però no una «regulación estatal y absoluta de los planes de estudio». En aquest sentit, els conceptes de l'article 149.1.30 CE tenen una significació pacífica en els debats: «expedició» s'entén referida al fet material de l'expedició, és a dir, la determinació de la forma i contingut dels títols, el procediment d'expedició, el registre, etc. Pel que fa a l'«homologació», resta referida al reconeixement oficial i denominació dels estudis acadèmics i professionals. És a dir, pretén garantir que els mateixos estudis rebin la mateixa denominació i que la menció a un títol concret en qualsevol part de l'Estat suposi una capacitació equivalent. I la clàusula «condicions d'obtenció de títols» resta referida a la determinació dels continguts comuns a tots els programes d'ensenyança. A més, l'article 27 CE, en referir-se diverses vegades als poders públics, significava, a parer dels que hi van intervenir, una crida a les comunitats autònomes i no solament a l'Estat. Per tant, seria totalment contrària a la voluntas legislatoris, expressada en els debats constituents, i a la lògica de la distribució competencial en aquesta matèria, una lectura del precepte que conduís a identificar l'abast material de les competències estatals amb tota l'esfera d'intervenció pública en l'àmbit educatiu.

Des d'altres perspectives interpretatives, el resultat al qual arribem no és diferent. Així, d'acord amb un criteri sistemàtic, l'article 149.1.30 CE es relaciona directament amb l'article 27 CE, tot i que l'expressa voluntat constituent va ser la de separar ambdós preceptes, en el sentit de no tractar en l'article 27, ubicat en el títol relatiu als drets i deures fonamentals, el tema competencial. Aquesta voluntat es va posar de manifest en el rebuig sistemàtic de totes les esmenes que pretenien matisar o concretar en algun apartat, en favor de l'Estat, la referència genèrica als «poders públics». Aquesta referència s'ha d'entendre referida, doncs, tant a la instància estatal com a les autonòmiques. Tots els poders han de garantir el compliment de les obligacions constitucionals en la matèria. En aquest mateix sentit, la STC 137/1986, de 6 de novembre, demana que la relació entre la normativa bàsica de l'article 149.1.30 i l'article 27 CE ha de ser estreta i directa. I també, que l'abast d'aquesta competència estatal no sigui coincident amb el de les normes de «desenvolupament» dels drets fonamentals de l'article 81.1 CE, de manera que la llei orgànica no és un títol competencial de l'Estat (FJ 3.A.b). D'aquesta manera, l'Estat no pot legislar sobre qualsevol aspecte de l'ensenyament sinó estrictament sobre aquells que es refereixin als títols acadèmics i al desenvolupament del dret a l'educació i la llibertat d'ensenyament i les seves diferents manifestacions constitucionals (STC 77/1985, de 27 de juny). Altrament, estaríem davant d'un inexistent i nou títol competencial estatal que respondria al nom de l'ordenació general del sistema educatiu."

La jurisprudència constitucional ha assenyalat, tot justificant la intervenció autonòmica, que aquesta no afectava «el desarrollo o las condiciones básicas del derecho a la educación ni de ningún otro derecho fundamental» (STC 5/1981, de 13 de febrer). Igualment, també ha precisat que l'enunciat de l'article 149.1.30 CE «impone al intérprete considerar que, respecto de las Comunidades que ostentan competencias en su virtud, las instituciones generales del Estado no retienen, como competencia exclusiva, la normación de todo aquello que, en lo relativo al artículo 27 de la Constitución, pueda considerarse “desarrollo” (art. 81.1) de los derechos fundamentales allí reconocidos», de manera que l'Estat només podria fer el desenvolupament directe d'aquells drets (STC 137/1986, de 6 de novembre, FJ 3).

II. Vulneració del marc constitucional i estatutari de distribució de competències

L'article 131 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat competències exclusives i compartides en matèria d'educació, incloent-hi expressament la competència sobre:

- l'ordenació del sistema educatiu;
- el règim del personal docent;
- la política de personal de l'Administració educativa;
- i l'organització dels centres educatius.

La doctrina constitucional ha reiterat que l'article 149.1.30 CE no constitueix un títol habilitant per a una ordenació integral del sistema educatiu. En aquest sentit, la STC 137/1986 va establir que la relació entre la normativa bàsica estatal i l'article 27 CE ha de ser “estreta i directa”, i que la llei orgànica no constitueix, per si mateixa, un títol competencial autònom de l'Estat.

Igualment, la STC 77/1985 va recordar que l'Estat només pot intervenir en aquells aspectes estrictament vinculats al desenvolupament directe del dret a l'educació i a les condicions d'obtenció, expedició i homologació dels títols acadèmics. Qualsevol interpretació diferent conduiria, en la pràctica, a la creació d'un títol competencial estatal inexistent consistent en una suposada “ordenació general del sistema educatiu”.

Precisament, la doctrina recollida al Dictamen núm. 269 del Consell Consultiu ja advertia que la voluntat del constituent fou limitar les atribucions estatals en educació per garantir un espai propi de polítiques educatives autonòmiques.

Aquesta mateixa doctrina ha estat reiterada pel Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 7/2012, de 8 de juny, sobre el Reial decret llei 14/2012, precedent normatiu directe de la regulació ara impulsada.

III. Inexistència de títol competencial estatal suficient

El Projecte de llei pretén emparar-se essencialment en els articles 149.1.18 i 149.1.30 CE. Tanmateix, cap d'aquests títols competencials habilita l'Estat per regular materialment les condicions concretes de desenvolupament de la funció docent no universitària.

En primer lloc, l'article 149.1.30 CE no resulta aplicable perquè el Projecte no regula el contingut essencial del dret a l'educació ni les condicions bàsiques d'obtenció dels ensenyaments mínims, sinó aspectes organitzatius i laborals relatius al personal docent.

Tal com va afirmar el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 7/2012:

“No es regulen les hores de docència que rebran els estudiants (...), sinó les hores lectives que faran els docents.”

Per tant, la regulació de la jornada lectiva del professorat no constitueix una matèria directament vinculada al dret fonamental a l'educació de l'article 27 CE.

En segon lloc, tampoc l'article 149.1.18 CE pot servir de cobertura constitucional suficient.

La doctrina constitucional admet que les bases del règim estatutari dels funcionaris poden incloure determinats drets i deures essencials. Tanmateix, això no significa que qualsevol aspecte relatiu a l'organització concreta del treball docent pugui ser objecte de regulació estatal bàsica.

En aquest sentit, el Dictamen 7/2012 és especialment clar quan conclou:

“la distribució i la quantificació de la part lectiva de la jornada de treball no forma part de les competències bàsiques de l'Estat sobre el règim estatutari dels funcionaris públics (art. 149.1.18 CE).”

I afegeix:

“la regulació de les condicions de la jornada de treball en l'aspecte referit a la jornada lectiva correspon a la Generalitat en virtut de la seva competència compartida sobre desenvolupament de la política de personal de l'Administració educativa (art. 131.3.j EAC).”

Per tant, el Projecte de Llei envaeix directament competències de la Generalitat de Catalunya constitucionalment i estatutàriament reconegudes.

IV. Desnaturalització del concepte constitucional de legislació bàsica

La iniciativa legislativa objecte d'aquesta esmena no es limita a establir unes bases mínimes comunes. Ben al contrari, imposa una regulació detallada i exhaustiva que deixa a les comunitats autònomes un marge purament residual.

Aquesta concepció expansiva de la legislació bàsica resulta incompatible amb el model autonòmic constitucional i amb la mateixa doctrina del Tribunal Constitucional, que reiteradament ha recordat que les bases no poden esgotar completament la capacitat normativa autonòmica.

La regulació estatal acaba configurant una relació jeràrquica improcedent entre Estat i comunitats autònomes, incompatible amb la naturalesa política de l'autonomia constitucionalment garantida.

El resultat és un progressiu buidatge material de les competències educatives autonòmiques i una transformació de les administracions educatives autonòmiques en simples administracions gestores de decisions adoptades unilateralment per l'Estat.

V. Vulneració dels principis de lleialtat institucional i autonomia financera

El Projecte de llei incorpora, a més, afirmacions absolutament improcedents i mancades de suport tècnic suficient sobre la situació financera de les comunitats autònomes.

Concretament, el preàmbul afirma que les “disponibilidades presupuestarias” de les comunitats autònomes “se han visto incrementadas de manera muy significativa”.

Aquesta afirmació no apareix sustentada ni documentada adequadament ni en el text normatiu, ni en la memòria econòmica que acompanya el Projecte.

Resulta especialment greu que una norma que imposa obligacions estructurals permanents sobre:

- plantilles docents,
- organització educativa,
- reducció de ràtios,
- i condicions de prestació del servei públic educatiu,

no incorpori una anàlisi rigorosa, territorialitzada i suficient de l'impacte pressupostari real que aquestes mesures comporten per a les comunitats autònomes.

Aquesta manera de legislar resulta contrària als principis de bona regulació i qualitat normativa. Però, sobretot, vulnera materialment els principis de lleialtat institucional i autonomia financera reconeguts constitucionalment i estatutàriament.

L'Estat imposa obligacions materials permanents que després no assumeix financerament, traslladant íntegrament el cost efectiu de les seves decisions normatives a les comunitats autònomes.

Aquesta pràctica resulta especialment greu en àmbits com l'educació, on les comunitats autònomes suporten la pràctica totalitat de la despesa ordinària del sistema.

No és admissible constitucionalment que l'Estat:

- decideixi unilateralment;
- imposi obligacions estructurals;
- condicioni l'organització dels serveis públics autonòmics;
- i, simultàniament, es desentengui del cost pressupostari efectiu de les mesures que aprova.

Això suposa una desresponsabilització institucional incompatible amb el principi de lleialtat institucional i amb la mateixa lògica de l'Estat autonòmic.

Especialment greu resulta que aquestes obligacions siguin imposades a administracions que no disposen d'una capacitat efectiva de participació en la definició material del contingut normatiu que després estan obligades a executar i finançar.

VI. Conclusions

El Projecte de Llei objecte d'aquesta esmena:

- excedeix clarament les competències estatals reconegudes als articles 149.1.18 i 149.1.30 CE;
- vulnera les competències de la Generalitat de Catalunya previstes a l'article 131 EAC;
- desnaturalitza el concepte constitucional de legislació bàsica;
- altera profundament el model constitucional de distribució territorial del poder;
- vulnera els principis de lleialtat institucional i autonomia financera;
- i consolida una pràctica legislativa consistent a imposar obligacions estructurals a les comunitats autònomes sense garantir els recursos necessaris per fer-les efectives.

Per tot això, procedeix la devolució íntegra del Projecte de Llei al Govern.