

Artículo 29

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.

2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional¹.

COMENTARIO

M.^a VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este artículo aborda la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza. El artículo 149.1.30 de la Constitución Española (en adelante CE) atribuye al Estado la competencia exclusiva en: *«Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.»* De este modo, la competencia sobre la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades es una competencia compartida, puesto que la misma no se residencia de forma exclusiva ni en el Estado ni en la Comunidad de Madrid.

Recordemos brevemente a estos efectos que, dentro de los supuestos de competencia compartida, señala Cazorla Prieto², aquellos en que la legislación compete al Estado y la ejecución puede ser competencia de las Comunidades Autónomas –son las denominadas competencias exclusivas

¹ Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo (BOE 25 de marzo de 1994, corrección de errores BOE 15 de abril de 1994), si bien su numeración actual ha sido asignada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

² Cazorla Prieto y otros. Temas de Derecho Constitucional. Ed. Aranzadi 2000, p. 313.

limitadas (desde la órbita del Estado)— y aquellos supuestos en los que el Estado se reserva la legislación básica sobre una materia y las Comunidades Autónomas pueden asumir el desarrollo legislativo y la ejecución de las mismas.

Este segundo supuesto es el que contempla el artículo 29.1 del Estatuto madrileño (en adelante EACM), teniendo que traer a colación necesariamente la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la interpretación que ha de darse a las bases, principios y directrices. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha analizado las nociones material y formal de bases recogiendo los dos requisitos esenciales del concepto, a saber, en primer lugar, que no se agote la regulación de la materia vaciando y cercenando las competencias autonómicas y, en segundo lugar, que en la definición de las bases se observe la necesaria seguridad jurídica (STC 13/1983 o más recientemente la STC 223/2000, entre otras³).

En definitiva, la Comunidad de Madrid tiene que desarrollar su política educativa dentro de los límites establecidos por la Constitución Española, del Estatuto de Autonomía y de la legislación básica del Estado. Dichas normas estatales, a las que se refiere el apartado 1 del artículo 29 EACM, son la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Además, como hemos señalado anteriormente, el artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE. El desarrollo de la política educativa autonómica en el marco de unas bases garantiza la homogeneidad e igualdad del servicio público educativo, de modo que el mínimo común denominador ha de extenderse a la organización del sistema educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección.

En esta línea de garantía de homogeneidad de la enseñanza se sitúan los mecanismos que contempla el apartado segundo del artículo 29 EACM, en primer lugar facilitando a la Administración General del Estado cuanta información le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo y, en segundo lugar, colaborando con aquélla en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional, de modo que se articulan instrumentos que permiten comprobar la efectividad del derecho a la igualdad en el marco educativo, derecho garantizado constitucionalmente.

³ STC 188/2001, de 20 de septiembre: «Nuestra doctrina ya ha apreciado que la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de coheretarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que, en tal sentido, las «dificultades que pudieran existir ... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia (STC 106/1987)». En definitiva, la competencia estatal en cuanto a la determinación de lo básico no puede suponer en ningún caso un vaciamiento de las competencias autonómicas».

La redacción original del EACM contenía en su artículo 30 una previsión genérica sobre esta competencia, señalando que *«En relación con la enseñanza, la Comunidad de Madrid asumirá las competencias y funciones que le correspondan en el marco de la legislación general o, en su caso, de las delegaciones que pudieran producirse, fomentando en ambos casos, en su ámbito la investigación y cuantas actividades favorezcan el bienestar social y el acceso a la cultura de los habitantes de Madrid»* y es con la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, cuando se atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, si bien, su efectividad no se produjo hasta el momento de los traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid⁴, en materia de Universidades por Real Decreto 942/1995, de 9 de junio, y posteriormente en materia no universitaria por Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo.

En el marco de las enseñanzas no universitarias, la legislación reciente de aplicación en la Comunidad de Madrid parte del modelo establecido por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; esta ley establece el nuevo modelo educativo y deroga expresamente las siguientes leyes orgánicas: Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación y Ley 24/1994, de 12 de julio, por la que se establecen normas sobre concursos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios docentes.

El marco normativo actual en materia educativa en la Comunidad de Madrid está formado por numerosas disposiciones de reciente aprobación, al amparo de la Ley Orgánica antes señalada, destacando la aprobación por el Estado de los reales decretos relativos a la enseñanzas mínimas y los decretos autonómicos de fijación del currículo de enseñanza secundaria y primaria, si bien por razones sistemáticas, estas normas se enumeran en el apartado siguiente.

Merece también ser destacado el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, creado por la Ley 12/1999, de 29 de abril, que es el órgano superior de consulta y participación democrática en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid, de los sectores afectados de niveles anteriores al universitario y de asesoramiento respecto a los anteproyectos de

⁴ En relación con la naturaleza de los Reales Decretos de traspaso de servicios hemos de recordar que no son normas atributivas de competencias; así señala la STC 132/1998 que *«... los Reales Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias sino que traspasan servicios, funciones e instituciones. No son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constringidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos (...). Desde esta perspectiva, pues, aunque el Real Decreto de traspaso pudiera tener cierto valor interpretativo, (...), este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias»*.

ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria. Este órgano era de obligatoria creación para las Comunidades Autónomas (ex artículo 34 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación). Sus competencias son esencialmente las de emitir dictámenes e informes sobre la normativa básica que haga referencia a la programación general de la enseñanza, elevar propuestas a la Consejería de Educación en temas referidos a la organización global del sistema Educativo regional, constituirse en foro de debate y encuentro de la Comunidad Educativa y la elaboración del informe sobre la situación general del Sistema Educativo de la Comunidad de Madrid. Se rige por lo dispuesto en su ley de creación, Ley 12/1999, de 29 de abril, por el Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y el Decreto 46/2001, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento interno del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la enseñanza universitaria, el traspaso de funciones y servicios se materializó a través del Real Decreto 942/1995, de 9 de junio. Actualmente, la Comunidad de Madrid alberga en su territorio 6 universidades públicas (Alcalá, Autónoma, Carlos III, Complutense, Politécnica y Rey Juan Carlos) y 8 privadas y de la Iglesia (Alfonso X el Sabio, Antonio de Nebrija, Camilo José Cela, Europea de Madrid, Francisco de Vitoria, Pontificia Comillas, Pontificia de Salamanca en Madrid y San Pablo-CEU).

En cuanto a la legislación en materia de enseñanzas universitarias la normativa básica está recogida en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 diciembre, de Universidades modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril y sus normas de desarrollo. La normativa específica, tanto del Estado como de la Comunidad de Madrid la citamos en el apartado siguiente.

Por otra parte, es preciso mencionar la importancia que tiene la función de coordinación universitaria que ostenta la Comunidad de Madrid, y que ya se reguló en la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria, en virtud de la cual, y según el artículo 2 de dicha norma, la coordinación universitaria de la Comunidad de Madrid sirve a los siguientes fines: a) La programación universitaria en la Comunidad de Madrid, y la potenciación, en y desde su ámbito, del servicio público de la educación superior correspondiente a las Universidades; b) La adecuación de la oferta de estudios, servicios y actividades universitarias a las demandas sociales; c) El estímulo de la cooperación, la colaboración y el acuerdo interuniversitario, especialmente cuando se trate de actuaciones conjuntas o que afecten a dos o más de ellas; d) La elaboración y seguimiento de programas conjuntos para la mejora de las infraestructuras de apoyo; el perfeccionamiento de las estructuras docentes, investigadoras y administrativas de las Universidades y la racionalización y optimización de los recursos; e) El fomento de las actividades conjuntas en los campos de la docencia, la investigación y la administración, así como la extensión cultural, el estímulo a la formación de equipos interuniversitarios, la promoción de intercambios de miembros de la comunidad universitaria entre las respec-

tivas Universidades y propiciar acuerdos para el desarrollo de políticas efectivas de servicios y equipamientos de uso compartido f) El establecimiento de criterios y directrices para la creación y reconocimiento de Universidades, así como para la creación, modificación o supresión de centros y estudios universitarios; g) La promoción de la cooperación con el resto de las Universidades españolas y el estímulo a la participación de las Universidades Madrileñas en los programas europeos e internacionales y su incorporación a las grandes redes de generación y difusión del conocimiento, de las aplicaciones tecnológicas y de la innovación de los recursos y procedimientos educativos y, h) Cualesquiera iniciativas que contribuyan a los fines de mejora de la enseñanza universitaria y la investigación y a elevar el rendimiento de los servicios de las Universidades Madrileñas, respetándose el ámbito de la autonomía universitaria. Con esta finalidad se creó el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, como órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería competente en materia de educación universitaria, actualmente la Consejería de Educación.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Sin ánimo de ser exhaustivos, recogemos las principales normas de la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza de reciente aprobación:

- a) Enseñanza no universitaria:
 - Ley 12/1999, de 29 de abril, del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.
 - Decreto 15/2007, de 19 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid.
 - Decreto 22/2007, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Primaria.
 - Decreto 23/2007, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.
 - Decreto 29/2007, de 14 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de las enseñanzas profesionales de danza.
 - Decreto 31/2007, de 14 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los currículos del Nivel Básico y del Nivel Intermedio de las enseñanzas de las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad de Madrid.
 - Decreto 30/2007, de 14 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de las enseñanzas profesionales de música.

b) Enseñanza universitaria:

- Ley 7/1996, de 8 de julio, de Creación de la Universidad «Rey Juan Carlos».
- Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid.
- Ley 18/1998, de 20 de noviembre, de Reconocimiento de la Universidad Privada «Camilo José Cela».
- Ley 7/2001, de 3 de julio, de Reconocimiento de la Universidad Privada «Francisco de Vitoria».
- Ley 1/2006, de 14 de junio, de Reconocimiento de la Universidad Privada «Universidad a Distancia de Madrid» (UDIMA).
- Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y EN SU CASO ESTATAL

En el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 CE, además del marco normativo antes expuesto, se han dictado, entre otras, las siguientes disposiciones:

a) Enseñanza no universitaria:

- Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado.
- Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley.
- Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil.
- Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria.
- Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.

- Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.
 - Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
 - Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
 - Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de música reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
 - Real Decreto 85/2007, de 26 de enero, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de danza reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
 - Real Decreto 365/2007, de 16 de marzo, por el que se regula el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas.
 - Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño.
- b) Enseñanza universitaria
- Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios, modificado por el Real Decreto 1025/2002, de 4 de octubre y por el Real Decreto 990/2000, de 2 de junio.
 - Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad.
 - Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, por el que se establece la normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial.
 - Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, por el que se regula la Prueba de Acceso a la Universidad de los mayores de 25 años.
 - Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento.

Examinando otros Estatutos de Autonomía, podemos apuntar que el contenido del artículo 29 EACM es idéntico a los siguientes: artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 11/1994 y 4/1999 y por la Ley 31/2002); artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modifi-

cada por las Leyes Orgánicas 5/1991, 8/1994 y 12/1999 y por la Ley 28/2002), artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 6/1991, 7/1994, 3/1997 y por la Ley 26/2002), artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Murcia (aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio modificada por las Leyes Orgánicas 1/1991, 4/1994 y 1/1998 y por la Ley 23/2002), artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio modificada por las Leyes Orgánicas 3/1994 y 2/1999 y por la Ley 22/2002); el artículo 28 del Estatuto de Cantabria (aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 7/1991, 2/1994 y 11/1998 y por la Ley 21/2002) o el artículo 18 del Estatuto de Asturias (aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1991, 1/1994, 1/1999 y por la Ley 20/2002). También el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio), en su artículo 53, no difiere de la redacción del artículo 29 EACM.

Otros Estatutos señalan que es competencia de la Comunidad Autónoma la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, como en el del País Vasco (aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), en su artículo 16, mientras que en su artículo 31 del Estatuto de Galicia (aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, modificada por la Ley 18/2002) y la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, (aprobada por Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto modificada por la Ley Orgánica 1/2001) se refieren a competencia plena, si bien todos los Estatutos de Autonomía reconocen esta competencia sin perjuicio de las competencias estatales antes estudiadas.

Finalmente tanto el Estatuto de Autonomía de Andalucía (aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), en su artículo 52 en materia de enseñanza y en el artículo 53 relativo a Universidades, como la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en sus artículos 131 sobre educación y 172 relativo a las enseñanzas no universitarias, y en menor medida el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 73, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, abordan estas competencias de manera más amplia y detallada.

IV. JURISPRUDENCIA

- STC 5/1981, de 13 de febrero relativa a la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de julio, del Estatuto de los Centros docentes.
- STC 77/1985, de 27 de junio sobre la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE).
- STC 86/1985, de 10 de julio, sobre el carácter de derecho de libertad del derecho a la educación, considerando su dimensión prestacional derivada del artículo 27.4 CE.

-
- SSTC 26/1987, de 27 de febrero; 55/1989, de 23 de febrero y 130/1991, de 6 de junio, relativas a la autonomía universitaria y al artículo 27.10 CE.
 - STC 47/2005, de 3 de marzo, analiza el derecho a la autonomía universitaria en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche.