

COMPETÈNCIES SOBRE ENSENYAMENT EN ELS ESTATUTS DE CATALUNYA DELS ANYS 1932 i 1979

Salomó Marquès i Sureda

INTRODUCCIÓ

Aquest treball vol donar a conèixer els continguts dels Estatuts de Catalunya pel que fa a l'ensenyament. Dels dos Estatuts: el de l'any 1932 i el de l'any 1979. La lectura de l'articulat no pot fer-se independentment de la de les respectives Constitucions, la republicana, de l'any 1931 i l'actual, de l'any 1978.

He cregut important confrontar el text definitiu dels Estatuts amb el projecte inicial, per a fer ressaltar d'aquesta manera la voluntat política inicial amb la realitat final; per a poder veure quina era la pretensió en el punt de sortida de la negociació amb el govern central i quin fou el resultat concret en el punt d'arribada.

Tot i que està íntimament lligat amb el tema d'aquest treball, no tracto l'aspecte concret de la llengua catalana: oficialitat, aplicació en l'ensenyament..., perquè respecte a l'ensenyament em limito al camp de l'ensenyament elemental; per tant, deixo de banda el tema de l'ensenyament universitari, batxillerat i formació professional que, sense voler desmerèixer-los, tingueren una importància menor en relació amb l'ensenyament elemental.

Com a complement afegeixo un apèndix amb l'articulat referent a l'ensenyament de l'Estatut de l'Autonomia de Catalunya, aprovat per l'Assemblea de la Mancomunitat l'any 1919, i del Projecte de Constitució Provisional de República Catalana de l'any 1928.

Per a la confecció d'aquest treball m'he servit bàsicament dels documents oficials publicats per l'Estat i la Generalitat així com de la obra de J. A. González Casanova, *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*. Barcelona, Curial, 1974.

1931. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA

En el capítulo II de la Constitución republicana, dedicado a la Familia, Economía i Cultura hi ha tres articles que interessin especialment. Són els que fan referència concreta a l'ensenyament: orientació global, competències...

Art. 48. «El Servicio de la Cultura es atribución esencial del Estado, y lo representará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de escuela unificada.

La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria.

Los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos. La libertad de enseñanza queda reconocida y garantizada.

La República legislará en el sentido de facilitar a los españoles económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza, a fin de que no se hallen condicionados más que por la aptitud y la vocación.

La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana.

Se reconoce a las iglesias el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos.»

Art. 49 «La expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado, que establecerá las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos, aun en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas. Una ley de Instrucción pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados.»

Aquest article fa una referència a les regions autònomes: aquestes no tenen potestat d'expedir títols acadèmics i professionals. L'article següent explicita més quines són les competències que tenen les regions autònomes en el camp de l'ensenyament:

Art. 50. «Las regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas de acuerdo con las facultades que se conceden en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará como instrumento de enseñanza en

todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República.

El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores. (...).»

A partir d'aquest text quedava consagrada la duplicitat d'ensenyament en les anomenades regions autònomes. La suprema inspecció, però, se la quedava l'estat central.

Aquest era el marc en què havia de desenvolupar-se l'Estatut. Només un article parla de les atribucions de la Generalitat quant a ensenyament.

1932. ESTATUT DE CATALUNYA

Art. 7. «La Generalitat de Catalunya podrà crear i sostenir els centres d'ensenyament, en tots els graus i ordres que cregui oportuns, sempre d'acord amb el que es disposa en l'article 50 de la Constitució, amb independència de les institucions docents i culturals de l'Estat i amb els recursos de la Hisenda de la Generalitat, dotada per aquest Estatut. (...).

Si la Generalitat ho proposa, el Govern de la República podrà atorgar a la Universitat de Barcelona un règim d'autonomia; en tal cas, aquesta s'organitzarà com a Universitat única, regida per un Patronat que ofereixi a les llengües i a les cultures castellana i catalana les garanties recíproques de convivència, en igualtat de drets per a professors i alumnes.

Les proves i requisits que d'acord amb l'article 49 de la Constitució estableixi l'Estat per a l'expedició de títols, regiran amb caràcter general per a tots els alumnes procedents dels establiments de l'Estat i de la Generalitat.»

El *Projecte de l'Estatut de Catalunya (1931)* és molt més explícit pel que fa a l'ensenyament i a l'educació. Ja a la introducció diu que: «El nostre poble vol que l'Escola sigui profundament transformada segons el mètodes emprats per les nacions més avançades, en la qual l'infant aprengüés a ésser un bon ciutadà i l'amor purifiqués en ell el sentiment de solidaritat humana del ròssec que hi deixen les diferències socials.

Aquest anhel, però, si no troba la seva realització en l'Estatut, podrà lliurement esplaïar-se en la nostra constitució interna.»

De fet, ho acabem de veure, a l'Estatut no es fa cap referència a

l'escola com a formadora de solidaritat humana; en canvi sí que en parla la Constitució republicana quan diu que l'ensenyament s'inspirarà en ideals de solidaritat humana (art. 48), sense fer referències, però, a les diferències socials.

Tampoc es parla en el text de l'Estatut de la voluntat manifestada a l'avantprojecte d'una escola profundament transformada amb els mètodes més avançants i que era exponent de la importància que el govern català donava a l'ensenyament i a la educació en general.

L'*Estatut Interior de Catalunya (1933)* concreta més els continguts de l'Estatut. En l'article 11 especifica que «l'ensenyament primari serà obligatori, gratuït i català per la llengua i pel seu esperit. S'inspirarà en els ideals de treball, llibertat, justícia social i solidaritat humana, i es desenrotllarà mitjançant institucions educatives relacionades entre elles pel sistema de l'escola unificada. En tots els graus serà laic».

Cal destacar la insistència en la catalanitat de l'ensenyament. No n'hi ha prou que es faci en català sinó que ha de ser català en la seva orientació de fons.

Tornant al *Projecte d'Estatut (1931)*, quan tracta de les atribucions del poder de la República i de la Generalitat de Catalunya diu en l'article 13 «Correspondrà a la Generalitat de Catalunya la legislació exclusiva i l'execució directa en les funcions següents: a) L'ensenyament en tots els seus graus i ordres, i els serveis d'Instrucció pública, Belles Arts, Museus, Arxius, Biblioteques i Conservació de monuments. Per a la concessió de títols professionals que hagin de tenir validesa en tot el territori de la República, els programes i l'ensenyament escolars hauran de satisfer els mínims assenyalats per la legislació general».

Aquesta és la voluntat del govern català: tenir les competències exclusives quant a l'ensenyament «en tots els seus graus i ordres». La Generalitat apuntava alt, convençuda de la importància cabdal que té per a un govern el fet de poder disposar de totes les competències en el camp de l'ensenyament.

Aquest text, però, era només el projecte. Les negociacions amb el govern de l'estat, les tensions polítiques dins i fora del Parlament... aconseguiren que, finalment, s'aprovés un text notablement diferent i notablement disminuït.

Quin poder tenia la Generalitat republicana en matèria d'ensenyament? Mercè Rossell ho sintetitza en l'estudi sobre la política cultural del govern català: «La Generalitat es trobava incapacitada per a intervenir —i no diguem ja per a legislar— l'ensensa-

ment de Catalunya, controlat en la major part per l'Estat central. Ultra això, i tal com preveia l'Associació de Mestres Nacionals, anaven a coexistir a Catalunya dues escoles públiques, amb mètodes diferents, amb mestres de procedència diferent (Escalafó del Magisteri de l'Estat i mestres de la Generalitat), amb concepcions pedagògiques diferents, les quals emprarien així mateix de forma predominant llengües diferents»¹.

Certament, el govern de la Generalitat quedava facultat per a crear els seus propis centres, però no oblidem que aquesta possibilitat anava estretament lligada als recursos d'hisenda, els quals foren molt migrats i convertiren aquesta possibilitat més en un bon desig que no pas en una realitat.

Quasi mig segle més tard i després d'un llarg període de govern totalitari que abolí la Constitució, l'Estatut català i les llibertats democràtiques, s'aprova una nova Constitució l'any 1978, amb la voluntat decidida de «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». És la nova Constitució de l'Estat de les Autonomies.

1978. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En l'actual Constitució es tracta el tema de l'ensenyament en el capítol II dedicat als drets fonamentals i les llibertats públiques.

Art. 27

«1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de

¹ M. ROSELL, *La Generalitat de Catalunya II. La Política Cultural*, Barcelona, Undarius, 1977, p. 17.

creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos interpondrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos en los términos que la ley establezca.»

Posteriorment quan la Constitució tracta el tema de les Comunitats Autònomes especifica les diverses competències d'aquestes i de l'Estat central; hi podem llegir:

Art. 149. «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 30. 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.»

El mateix dia que entrava en vigor la Constitució espanyola —29 de desembre— el president de la Generalitat, Molt Honorable senyor Josep Tarradellas, convocà els diputats i senadors elegits a les diferents circumscripcions per tal de constituir-se en Assemblea a fi d'elaborar el projecte d'Estatut d'Autonomia. L'avantprojecte havia estat redactat al parador de Sau durant l'estiu.

Pel que fa a l'ensenyament, aquest és el text proposat a l'Assemblea:

1978. PROJECTE D'ESTATUT D'AUTONOMIA

Art. 15

«1. Correspon a la Generalitat el compliment de les obligacions que l'article 27 de la Constitució atorga als poders públics i en particular la competència exclusiva en matèria d'ensenyament, en tots els seus nivells d'acord amb la Constitució i el present Estatut.

2. Els títols acadèmics i professionals que hagin de tenir validesa en tot el territori espanyol s'obtindran, expediran i homologaran d'acord amb les condicions regulades per l'Estat.

S'iniciava en període de discussió política sobre el text proposat. Un any més tard, el 22 de desembre 1979, s'aprovava, amb notables diferències, el text de l'Estatut. El text definitiu és el següent:

1979. ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

Art. 15 «És de competència plena de la Generalitat la regulació

i administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en l'àmbit de les seves competències, sens perjudici d'allò que disposen l'article 27 de la Constitució i Lleis Orgàniques que, conforme a l'apartat primer de l'article 81 d'aquella, el desenvolupin, de les facultats que atribueix a l'Estat el número 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, i de l'alta inspecció necessària per al seu compliment i garantia.»

La història s'havia repetit!, amb matisos importants i que cal tenir presents. En els dos projectes d'Estatut la Generalitat pretén tenir la competència exclusiva quant a l'ensenyament. A la Generalitat republicana aquesta pretensió queda reduïda a la possibilitat de crear centres propis a partir de les seves disponibilitats econòmiques. A Catalunya, per tant, hi havia les escoles de l'Estat i les de la Generalitat. Una duplicitat d'ensenyament perillosa ja que podia afavorir l'enfrontament entre els professors, els pares i els alumnes.

L'actual govern català tampoc no ha reeixit en el seu propòsit de tenir competències exclusives quant a l'ensenyament. El text definitiu parla de competències «plenes», emprant una paraula ambigua. A l'Estatut no queda clar quines són aquestes competències. Aquest diu que la Generalitat ha de regular l'ensenyament en «l'àmbit de les seves competències». I quines són, no s'han de definir en el mateix Estatut, no és un cercle viciós?

Competència plena és una expressió indeterminada, fruit de la negociació política entre els dos governs. Des d'un punt de vista *jurídic* aquesta expressió significa quelcom diferent, de competència exclusiva, en el context de l'Estatut i en base a la Constitució? A l'hora de la veritat, podem preguntar-nos: quines són les competències reals de la Generalitat? Hi ha qui és optimista a l'hora de respondre: «Tant d'un com de l'altre, hom dedueix les mateixes conseqüències de cara a les competències de la Generalitat en matèria d'ensenyament, amb independència que l'expressió utilitzada sigui competència plena o competència exclusiva»².

Amb aquesta opinió positiva acabo aquest ràpid repàs als Estatuts, conscient que per tal de tenir una visió completa de la qüestió cal un estudi complementari sobre les realitzacions concretes, a partir d'aquesta normativa legal, de la Generalitat a l'etapa republicana i a l'actual.

² J. SALAS, «Els poders normatius de la Generalitat de Catalunya» dins *Taula de Canvi. Extra 2*, Barcelona, maig 1980, p. 124.

APÈNDIX I

1919. ESTATUT DE L'AUTONOMIA DE CATALUNYA, APROVAT PER L'ASSEMBLEA DE LA MANCOMUNITAT

Títol Quart. Facultats pròpies i exclusives del Poder regional

Art. 6. El Parlament regional estarà facultat per a dictar lleis, i el Poder executiu regional per a executar-les i organitzar els serveis relatius a la vida interior de Catalunya dins les limitacions que s'estableixin, en totes aquelles matèries no reservades a la sobirania exclusiva del Poder central, i d'una manera especial en les següents:

A. L'ensenyança en tots els seus graus i els altres serveis d'Instrucció Pública y Belles Arts, exceptuant el règim de la propietat intel·lectual. L'atribució d'aquests serveis en el que es refereix a l'ensenyança, es subjectarà a les següents condicions:

1.º El nombre d'escoles primàries i de mestres que avui sosté l'Estat a Catalunya i la dotació d'aquests podran ésser augmentats però no disminuïts.

2.º La primera ensenyança serà gratuïta i obligatòria per a tota la població escolar de Catalunya.

3.º Serà obligatòria l'ensenyança de l'idioma castellà en totes les escoles de primera ensenyança.

4.º És fixarà el mínim de coneixements que han d'acreditar els que obtinguin un títol de capacitat per a l'exercici de determinades professions.

APÈNDIX II

1928. PROJECTE DE CONSTITUCIÓ PROVISIONAL DE REPÚBLICA CATALANA

Títol XXVI. Del règim d'ensenyança

Art. 188. L'Ensenyança primària serà obligatòria i gratuïta i estarà a càrrec de l'Estat.

Art. 189. L'Ensenyança no podrà ésser de caràcter memorista o passiu, sino d'orientació i desvetllament de la intel·ligència dels alumnes, perquè aquests aprenguin a formar-se conceptes propis sobre les coses i els assumptes.

Art. 190. Tant la Primera Ensenyança com la Segona i la Superior podran ésser organitzades lliurement, però amb supervisió de les autori-

tats d'Instrucció Pública, pels efectes de l'expedició i validesa de títols acadèmics i professionals.

Art. 191. El Ministeri d'Instrucció Pública, d'acord amb els seus consellers tècnics, fixarà els programes d'ensenyament primari, per graus progressius, amb tendència a suprimir l'anomenada ensenyança actual, punt de traspàs entre la primera i la superior; o bé, en cas de conservar el Batxillerat, l'especialitzarà segons la carrera o professió a seguir.

Art. 192. En els plans d'estudi que el Ministeri d'Instrucció Pública acordi, ultra les ordinacions que la Llei especial determini per a la Primera i Segona ensenyança, hi deuran figurar cursos de Civisme, d'Història i Geografia Nacional i d'Història i Geografia Internacional.

Art. 193. Al darrer curs de la Segona Ensenyança i de tot ensenyament tècnic, s'organitzaran excursions escolars col·lectives pel territori nacional.

El Ministeri d'Instrucció Pública fixarà els itineraris, i organitzarà aquests viatges de manera que serveixin de vertader profit als alumnes, per a conèixer el major nombre possible de les Comarques pàtries.

Art. 194. No es lliurarà cap títol de Batxiller o de capacitat tècnica a qui no acreditat haver fet els viatges anteriors.

Art. 195. La Llei orgànica d'Instrucció Pública i Belles Arts deurà establir i regular els següents serveis, partint del mínim que en aquest sentit havia establert la Comissió de Cultura de l'Ajuntament popular de Barcelona.

Kindergartens, Excursions i Colònies Escolars, Edificis ben airejats per escoles, Ensenyança primària obligatòria en català dels sis als dotze anys; Ensenyança secundària en català, dels idiomes castellà (obligatori), francès, anglès i alemany, potestativament dos d'aquests, obligatori un d'ells; Escola Nacional de Bells Oficis, amb pensions a centres tècnics estrangers; ampliació i especialització d'arts i oficis, dels dotze als disset anys; Escoles d'aprenentatge i Escola de Funcionaris, cursos especials per a professors, intercanvi amb professorat estranger; Escoles especials per anormals, sordsmuts, orbes, etc.; Institut d'orientació professional; Laboratoris complementaris de Psicologia i d'altres ciències auxiliars de la Pedagogia a les escoles; Escola professional per a la dona; Escoles d'Infermeres; Parcs infantils; Biblioteques circulants, i altres institucions complementàries d'esport, art i cultura.

RESUMEN

Se establece una confrontación de los contenidos referentes a la educación que constan en los Estatutos que Cataluña ha tenido: el de 1932 y el de 1979, ambos dependientes de las respectivas Constituciones del Estado español. Se trata de una aportación al conocimiento de la realidad catalana por un lado y, por otro, de los cambios de rumbo que operan las distintas políticas educacionales. Como complemento se añade un Apéndice con el articulado aprobado por la Mancomunidad catalana en 1919 y el del Proyecto de Constitución Provisional de la República Catalana de 1928.

Con esto se ofrece un material para quien se interese en cotejar estos documentos y sacar las consecuencias pertinentes. El presente trabajo no abunda en comentarios, limitándose más bien a establecer y aclarar los datos. Es la técnica del historiador, que también armoniza con la del comparatista. Por eso se insiste más en las circunstancias históricas que determinaron los textos que en los contenidos de los mismos. Estos contenidos corresponden a dos esferas: los principios de política educacional vigentes en España y en Cataluña, y las atribuciones que corresponden a esta última, como región autónoma, en la Administración educacional. Los dos Estatutos niegan a Cataluña su aspiración a disfrutar de competencias exclusivas en el campo de la educación.

ABSTRACT

It is clear from the contents referring to education that are noted in the Statutes that Catalunya has taken that there is a comparison between that of 1932 and that of 1979 both dependent on the respective Constitutions of the Spanish State. It deals with a contribution to the knowledge of the Catalan reality on the one hand the changes of approach that the different educational policies use. As an essential part an Appendix is added with the clear approval of the Catalan Community in 1919 and that of the Project of the Provisional Constitution of the Republic of Catalunya in 1928.

Material is thus offered to whoever is interested in comparing these documents and drawing the relevant conclusions. The present work has few commentaries, it is limited to establishing and making the facts clear. It is the technique of the historian which

fits in very well with that of the comparative specialist. For this reason the historical circumstances which determine the texts are concentrated on more than their contents. These contents correspond to two spheres: the principles of educational policy prevailing in Spain and Catalunya and the functions that concern the latter, as a self-governing region, in the educational administration. The two Estatutes denied Catalunya the benefit of its exclusive aspirations in the educational field.

