

Baldomero
Cores
Trasmonte

Letrado do
Parlamento
de Galicia

A Lei de Educación e Promoción de Adultos de Galicia

I

A axenda política e a formación de adultos

1. A formación de adultos e a educación permanente

A educación de adultos xustifícase na necesidade de incorpora-los membros dunha comunidade a unha sociedade como a moderna, presidida por intensos e continuos cambios sociais, tecnolóxicos e culturais. O ámbito persoal de calquera actividade dos poderes públicos orientábase tanto a aqueles que non tiveron ocasión de facer estudos formais no seu momento, coma a aqueles que necesitan completa-la súa formación e adaptarse dalgunha maneira ás esixencias da realidade social, económica ou cultural. A posibilidade dunha tecnificación da sociedade, mediante a incorporación a unha sociedade neo-tecnolóxica, impulsada á formalización de normas que faciliten a incorporación a novas formas de vi-

da laboral. Non está pensada como unha forma de enriquecemento persoal, senón como a incorporación a novas formas laborais, moi distintas das previstas para unha sociedade asentada sobre o traballo intelectual e manual¹.

O modelo de educación e promoción de adultos inspírase no modelo formalizado pola UNESCO, comezando sendo unha proposta de formación permanente de adultos, para completarse despois como un modelo de promoción e formación de adultos cun criterio de actividade de acción pública, destacando o simple feito da temporalidade. É xa clásica a definición perfilada na Conferencia de Nairobi pola que a expresión 'educación de adultos' se concibe como a totalidade dos procesos organizados de educación. Esta totalidade afecta ó contido, ó nivel e ó método, sexan formais ou non formais, xa sexa que prolonguen ou substitúan a educación inicial dispensada nas escolas e universidades, e en forma de aprendizaxe profesional, que gracias a elas, as persoas consideradas como adultos pola sociedade á que pertencen, desenvolven as súas aptitudes, enriquecen os seus coñecementos, melloran as súas competencias técnicas e profesionais ou danlles unha nova orientación, e fan evolucionar as súas actitudes ou o seu comportamento na dobre perspectiva dun enriquecemento integral do home e dunha participación nun desenvolvemento socioeconómico e cultural equilibrado e independente. Así mesmo estableceuse na devandita Conferencia que a educación de adultos non pode ser considerada intrinsecamente, senón como un subconxunto integrado nun proxecto global de educación permanente².

A Lei de Educación e Promoción de Adultos, de Galicia, promulgada como Lei 9/1992, do 24 de xullo, hai que situala dentro deste marco xeral. Na Exposición de Motivos acolleu esta idea da incorporación do home galego a unha sociedade cambiante ó sinalar que o desenvolvemento científico e tecnolóxico, a evolución ininterrompida do noso medio social, que provoca profundos e constantes cambios nos modos de vida, nos costumes e nas formas de organización social, e as transformacións dos modos e medios de información e comunicación volven estériles moitos modos de coñecer, interpretar e actuar adquiridos de forma tradicional e calquera forma ríxida e estereotipada de actuar. Faise preciso desenvolver, por riba dos coñecementos, os procesos de pensamento, a reflexión, a análise e o contraste que permitan a adap-

¹ José Enrique RODRÍGUEZ IBÁÑEZ: *De la sociedad de trabajo a la sociedad tecnológica.* "Revista Española de Investigación." Núm. 45/89, pp. 159-174

² José Antonio FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ e José María ADAM: *La educación de adultos. Un libro abierto.* Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1986.

tación permanente das mulleres e dos homes ás presións cotiás do medio natural e social e ós cambios que nel se producen.

2. A axenda política e a importancia da educación de adultos

A axenda política, entendida como a importancia dun asunto na vida política dunha comunidade capaz de interesar ou de impulsa-la súa solución mediante o debate ou a súa tradución en políticas públicas. Unhas veces, a axenda política é unha forma de percepción de necesidades que demandan políticas públicas, pero outras veces é xa a forma como o asunto se converte en materia de actividade política, como un in put que esixe algunha actividade por parte dos operadores políticos. Pode definirse, en definitiva, como a entrada no sistema formal de decisión política, de acordo coa definición dada por algún politólogo³. A intensidade, a orientación e a influencia dos fenómenos ou feitos que entran na axenda política dependen, en calquera caso, da sensibilidade que sobre o asunto teña unha determinada sociedade, da súa comparación con outras culturas ou xa, máis concretamente, en canto a unhas solucións concretas son imprescindibles para resolver situacións de necesidade. A posición da educación de adultos, como unha necesidade da sociedade moderna, pode ilustrar na práctica galega algunha das preocupacións e do xeito como tiveron acceso á axenda política e a súa resolución por medio de normas específicas.

En Galicia, concretamente, o desexo de resolve-lo problema, de acordo, naturalmente, coas fórmulas dominantes en cada momento, estivo presente cando menos entre os expertos en educación. Dun xeito concreto, por exemplo, como se lembra no **Informe/cero**, publicado polo Instituto de Ciencias da Educación da Universidade compostelá, así como o **Plano Galicia** incidira na materia significando como un dos seus aspectos máis importantes a formación profesional, dada a escasa cualificación existente na poboación galega. O Informe sinala que este obxectivo, co tempo, non irá máis lonxe dunha práctica formativa de carácter académico cultural básico, pode observarse utilizando técnicas de investigación social e política⁴.

A práctica política, na medida en que se fai eco de posibles medidas que se deben adoptar para resolver pro-

³ Jean G. PADIOLEAU: **El Estado en concreto**. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

⁴ INSTITUTO DE CIENCIAS DA EDUCACIÓN: **A Educación en Galicia. Informe cero**. Universidade de Santiago, 1988.

blemas reais, pode ser un medio de observación empírico. Na práctica política galega, por exemplo, a conversión dun asunto en normas legais polo executivo, pode dar idea da importancia dun asunto como centro de debate inscrito na axenda política. Dentro do dereito autonómico, a Lei de Educación e Formación de adultos aprobada polo Parlamento de Galicia está precedida dunha serie de decretos e ordes. Polo Real Decreto 1763, 1983, do 24 de xullo, fíxose o traspaso de funcións e servizos da Administración do Estado á Comunidade Autónoma de Galicia en materia de educación, entre as que figuraban expresamente a educación permanente de adultos. A lexislación secundaria emanada da Administración autonómica, foi, pois, unha das primeiras materias que deu ós poderes autonómicos a posibilidade de regular ou organiza-las modalidades do ensino como a educación de adultos e de institucións que dalgún xeito se relacionan con ela desde calquera aspecto posible⁵.

Así mesmo, a incidencia dun asunto na vida parlamentaria de Galicia pode ser un elemento de observación para calibra-la importancia dunha materia na vida política autonómica e a súa palpitación na realidade política e social de Galicia. Algunhas iniciativas no seo do Parlamento permiten detecta-la importancia do tema da educación de adultos na realidade educativa e cultural de Galicia. Aínda que a lei aprobada polo Parlamento en materia de educación e promoción de adultos estaba moi vinculada á morfoloxía de leis como a catalana ou a andaluza, a preocupación no seo do Parlamento galego manifestouse nalgunha ocasión⁶.

3. *As fontes legais das ensinanzas de adultos*

A incidencia da Unesco nas políticas dos estados en materia de educación de adultos deu orixe a unha extensa lexislación no dereito español nos anos sesenta. A creación de escolas especiais de alfabetización de adultos, polo Decreto do 24 de xullo de 1963, as campañas de alfabetización iniciadas mediante o Decreto do 10 de agosto dese mesmo ano, abrían as canles a un concepto que de educación de adultos pasará a denominarse educación permanente de adultos e enmarcarase co tempo en concepto como de ensinanzas integradas. Tanto como unha modalidade especial, como por considerarse como unha actividade máis do ensino regrado, a educación de adultos, unida á educación permanente, aca-

⁵ Poden citarse, entre outras, as normas secundarias seguintes: Decreto 120/1982, do 5 de outubro, polo que se crea o Instituto Galego de Bacharelato a Distancia; Orde do 25 de outubro de 1982, pola que se desenvolve o Decreto 120/1982, do 5 de outubro, polo que foi creado o INGABAD; Decreto 253/1983, do 15 de decembro, polo que se regulan os Centros experimentais; Orde do 20 de febreiro de 1984, pola que se convocan axudas a institucións ou entidades colaboradoras na Educación Permanente de Adultos equivalente ó nivel de EXB para gastos de funcionamento e adquisición de material; Decreto 158/1984, do 27 de setembro, polo que se crea o Centro Galego de Educación Básica a Distancia; Orde do 18 de febreiro de 1985, pola que se convocan axudas a institucións ou entidades colaboradoras na Educación Permanente de Adultos, equivalente ó nivel de EXB, para gastos de funcionamento e adquisición de material; Orde do 17 de abril de 1986, pola que se suprime a proba final dos centros, círculos e aulas de Educación Permanente de Adultos; Orde do 10 de maio de 1988, pola que se regulan os crite-

rios de admisión de alumnos na modalidade de Educación Permanente de Adultos nos centros docentes dependentes da Consellería de Pesca; Orde do 4 de xullo de 1988, pola que se convocan axudas a institucións ou entidades colaboradoras na educación permanente de adultos, equivalente ó nivel de EXB, para gastos de funcionamento e adquisición de material; Orde do 1 de setembro de 1989, pola que se convocan axudas a institucións ou entidades colaboradoras na Educación Permanente de Adultos, equivalente ó nivel de EXB, para gastos de funcionamento e adquisición de material.

⁶ En varias ocasións a promoción de adultos foi obxecto de atención no Parlamento de Galicia podendo mencionarse entre outras: A pregunta con resposta en Pleno, do G.P. Alianza Popular, a iniciativa de Dona María del Carmen Lovelle Alen, sobre criterios, programas e perspectivas do Goberno Galego respecto da Educación Permanente de Adultos (Pregunta -BOPG núm. 420, 23-5-85, Resposta- Pleno do 11-6-85; DS num. 119); A pregunta con resposta oral en Comisión,

dan a súa institucionalización formal nas escolas de adultos, mediante o Decreto 193/1967, do 2 de febreiro, polo que se aprobou o texto refundido da Lei de ensinanza primaria. Estas escolas de adultos, segundo o artigo 31 da Lei, configuran unha modalidade da ensinanza primaria e os obxectivos concretos desta modalidade era a de iniciar ou completa-la ensinanza primaria e formar ou perfeccionar, na orde profesional, a aqueles alumnos que xa posúan, aínda que elementalmente, os coñecementos da escola.

A Constitución española de 1978 expresou, en termos globais, as tendencias programáticas da educación de acordo coa nova situación política e con aqueles principios e valores que o texto constitucional pretendía establecer. No artigo 27 afirmou que todos teñen dereito á educación e impuxo ós poderes públicos a obriga de garanti-lo dereito de todos á educación, mediante unha programación xeral do ensino, coa participación efectiva de tódolos sectores afectados e a creación de centros docentes. Desde o anteproxecto ata a redacción definitiva, o artigo foi obxecto de moi poucas variacións. Non faltaron emendas establecendo o principio de educación permanente, baixo a fórmula, por exemplo, de que os españois teñen dereito á educación e á cultura en condicións de igualdade ó longo de toda a súa vida, pero non prosperaron, dada a xeneralidade da expresión do artigo definitivamente aprobado. A repartición de competencias establecida no artigo 149.1.30 da Constitución deixaba a prol do poder central, como competencia exclusiva, a regulación das condicións de obtención, expedición e homologación de títulos académicos e profesionais e normas básicas para o desenvolvemento do artigo 27, a fin de garanti-lo cumprimento das obrigas dos poderes públicos.

Os estatutos de Autonomía anteriores ó de Galicia, como son o do País Vasco e o de Cataluña, crearon unha tipoloxía de competencias denominada de competencias plenas en materia de educación. Reproducindo ó pé da letra o artigo 16 do Estatuto do País Vasco, aínda que sen menciona-lo concepto de competencia plena, e o 15 do Estatuto de Cataluña, xa coa mención expresa de tal competencia, o Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981, no seu artigo 31, acolleu para a Comunidade Autónoma galega, a competencia plena para a regulación e administración do ensino en toda a súa extensión, niveis, grados, modalidades e especialidades, no ámbito das súas

competencias, sen prexuízo do disposto no artigo 27 da Constitución en nas leis orgánicas que, conforme ó apartado primeiro do artigo 81 da mesma, o desenvolvan, das facultades que atribúe ó Estado o número 30 do apartado 1 do artigo 149 da Constitución e da alta inspección precisa para o seu cumprimento e garantía. En definitiva, como sucede con tantas competencias semanticamente exclusivas, transfórmanse en compartidas cando na cláusula do artigo correspondente fai acto de presenza a expresión "sen prexuízo".

A lexislación ordinaria estatal ou autonómica tentou desenvolver-las principios constitucionais e, en cada caso, as previsións estatutarias en materia de educación de adultos. A Lei Orgánica 1/1990, do 3 de outubro, de ordenación xeral do sistema educativo, conecta a educación permanente coa educación de adultos e coa eliminación de calquera forma de discriminación educativa ou social, segundo aclara no seu Preámbulo. O título III está dedicado a **Da educación das persoas adultas** entendéndose ós artigos 51 a 54. Na realidade, o articulado é un conxunto de aspiracións programáticas, dirixidas dun xeito especial a promover a acción dos poderes públicos mediante as políticas públicas necesarias para o desenvolvemento destas ensinanzas non obrigatorias e non regradas.

Algunhas comunidades autónomas anticipáronse á regulación legal da educación de adultos, servindo de base para a elaboración da lei de Galicia sobre a materia. Durante o mes de marzo de 1990, o Parlamento de Cataluña e o de Andalucía aprobaron senllas leis de formación ou de educación de adultos. A Lei 3/1991, de formación de adultos, de Cataluña, e pouco máis dunha semana despois, a Lei 3/1990, do 27 de marzo, para a educación de adultos, de Andalucía, completando o núcleo de antecedentes da futura lei galega. Sobre todo a lei andaluza será a fonte máis concreta da que se nutrirá, na súa temática e expresión formal, a lei galega. Para unha interpretación dos seus preceptos, e tendo en conta as formas de interpretación previstas no artigo 2 do Código Civil, é indispensable ter moi presente, sobre todo, a lei andaluza. Unha comparación entre as dúas pode servir mellor para unha comprensión do contido da lei galega. As emendas que se lle incorporaron e os resultados dos debates, sobre todo en trámite de Ponencia, non alteran substancialmente a súa proximidade coa lei andaluza.

do G.P. dos Socialistas de Galicia, a iniciativa de D. Xosé Giraldez Maneiro, sobre criterios da Consellería de Educación para asignarlles ós profesores de EXB as prazas que se produzan nos centros de Educación Permanente de Adultos (pregunta - BOPG num. 105, 9-2-87, tramitada pola Comisión 4ª o 31-3-87); A Proposición non de Lei, do G.P. Mixto, a iniciativa de D. Antonio Martínez Aneiros, sobre o Ano Internacional de Alfabetización (Proposición - BOPG num. 264, 8-6-90, tramitada pola Comisión 4ª o 31-11-88 e rexeitada- núm. 324, 13-12-88).

⁷ Jose Manuel ZUMAQUERO: Los derechos educativos en la Constitución española de 1978. Euns. Pamplona, 1984, pp. 61-62, na que se recolle a emenda formulada por Raúl Morado.

A elaboración parlamentaria e a estrutura da Lei de Educación e Promoción de Adultos de Galicia

1. A formación interna da Lei de Adultos de Galicia

A formación interna da lei é o proceso de elaboración dentro do Parlamento, desde que se presenta a iniciativa ata que se remite ó executivo para os actos de integración da norma no ordenamento xurídico e para dotala da debida eficacia. Desde a iniciativa lexislativa ata a aprobación da lei, dentro do sistema político español creado ó abeiro da Constitución de 1978 e do galego creado por medio do Estatuto de Autonomía de 1981, xa que noutros sistemas a sanción e a promulgación pódennlle corresponder incluso ó propio parlamento, a formación interna da lei constitúe un conxunto de actos sucesivos, constitutivos do correspondente procedemento parlamentario, que permiten, mediante o seu cumprimento, dar validez á norma aprobada⁸. A Lei de Educación e Promoción de Adultos de Galicia elaborouse internamente de acordo co procedemento lexislativo ordinario, establecido no Regulamento do Parlamento de Galicia, sen acollerse sequer a ningunha das posibles excepcións, como pode suceder, por exemplo, con respecto á redución de prazos.

A iniciativa lexislativa de educación e promoción de adultos entrou no Parlamento de Galicia mediante unha proposición de lei, a instancia do Grupo Popular, entrando no Rexistro o 26 de outubro de 1990 e sendo logo publicada no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia. Non hai rastro expreso dos motivos polos que o grupo maioritario da Cámara, sustento do executivo no parlamento, fixo uso da iniciativa lexislativa parlamentaria e non se presentou como un proxecto de lei, como é o usual. Non era a primeira vez, sen embargo, que se presentaba unha iniciativa parlamentaria a prol dunha lei de educación de adultos, aínda que con menos fortuna en canto á súa aprobación. Destaca dunha maneira especial a Proposición de Lei, do G.P. Mixto, a iniciativa do deputado Antonio Martínez Aneiros, de creación da unidade Programa de Animación e Promoción da Educación Permanente de Adultos⁹.

⁸ María Asunción GARCIA MARTINEZ: **El procedimiento legislativo**. Congreso dos Deputados. Madrid, 1987.

⁹ Boletín Oficial do Parlamento de Galicia, número 194, do 26 de novembro de 1987; non foi tomada en consideración no pleno do 21 de xuño de 1988, publicándose o debate no Diario de Sesións número 22.

O debate de toma en consideración da iniciativa que rematou sendo lei celebrouse o 17 de setembro de 1991, destacando a separación temporal entre a presentación e a entrada no Parlamento, de maneira que se só meses separan a iniciativa galega das catalana e da andaluza, cando se aproba existía xa un ano de diferenza polo menos. Aberto o prazo de emendas, que se publicaron no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia número 218, do 5 de decembro de 1991, a Comisión de Educación e Cultura designou os ponentes do xeito que se fai normalmente no Parlamento de Galicia, deixando que cada Grupo parlamentario designe un membro titular, ás veces tamén un suplente, de xeito que, neste caso, foron catro os poñentes. O Regulamento do Parlamento de Galicia faculta as comisións para nomear no seu seo un ou varios poñentes para que, á vista do texto e das emendas, redacte un informe, pero os grupos son moi celosos da súa presenza en Ponencia, polo que de momento aínda non se produciu a designación dun só ponente. Moitas leis, sen embargo, gañarían moito coa técnica unimodal, de xeito que o papel dos asesores, sobre todo os xuristas parlamentarios, puideran depurala tecnicamente, feito practicamente imposible polo alto grao de politización que se deriva da forma de designación que metafóricamente pode denominarse designación corporativa ou intragrupal.

De tódalas maneiras, pero sobre todo cando existe equilibrio entre as forzas políticas parlamentarias ou cando non se trata dunha iniciativa na que as posicións son inmovibles pola súa natureza política, o trámite de Ponencia é o centro nuclear da formación interna da lei. Se as iniciativas chegasen depuradas tecnicamente ó procedemento parlamentario, podía ser que a Ponencia xogase o papel mecánico que formalmente parece asignarlle o Regulamento da Cámara. Pero, ademais, da simple operación de ensamblaxe de emendas, en Ponencia soen facerse operacións de técnica xurídica moi importantes, xa que nelas nacen artigos novos, se altera a orde e a sistemática da iniciativa ou se lle dá un contido diferente, todo isto, naturalmente, en forma de propostas á Comisión, xa que se trata só dun informe e non dun dictame, tal e como é o que emite a Comisión¹⁰.

A Comisión debera ser, teoricamente, o lugar máis axeitado para discutir e perfeccionalo texto da Ponencia. Sen embargo, pola presenza dos medios de comunicación, convértese xa nun pequeno pleno, no que in-

¹⁰ Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: **Derecho parlamentario español**. Editora Nacional. Madrid, 1984 (hai nova edición); Anxo TEIXEIRO PIÑEIRO: **O Parlamento de Galicia**. Ir Indo. Vigo, 1988. En relación co proceso de elaboración da Lei de adultos de Galicia, sinalamos que o Informe de Ponencia se publicou no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia número 271, do 22 de maio de 1992. O debate no Pleno publicouse no Diario de Sesións número 121, sesión plenaria número 121, celebrada o 23 de xuño de 1992.

cluso os defectos de redacción ou técnicos se converten en materia ideolóxica. Isto advírtese nitidamente nos plenos. A ideoloxización dos erros técnicos, dunha coma ás veces, reduce o impacto dalgúns debates, ofrecendo unha imaxe de curto alcance ante a opinión pública. Debería ordenarse a iniciativa tecnicamente, depurando o texto e fixando o sentido coas emendas admitidas e logo a Comisión proceder a un exame máis polo miúdo do texto da Ponencia.

Precisamente, e por iso a anterior divagación, a proposición de lei de adultos elaborada no Parlamento de Galicia tivo o seu momento máis creativo no trámite de Ponencia. A Comisión celebrou unha sesión e no Pleno practicamente se reproduciron as razóns que moveron ós Grupos a aceptar ou refuga-las emendas propostas e o alcance do texto do informe elaborado na Ponencia ¹¹. O labor de Ponencia, pois, desenvolvido en oito sesións, foi a base do traballo e, agás algunha que outra deficiencia, foi obxecto de análise polo miúdo. As posicións ideolóxicas non sempre deixaban marxe para acercarse ás posicións, pero tecnicamente o texto foi moi mellorado.

2. A estrutura formal da Lei de Adultos galega

Calquera norma xurídica que conteña unha pluralidade de artigos pode ordenarse de acordo cun plano predeterminado ou ordenarse de acordo cunhas fórmulas empíricas ou racionais, derivadas da propia lóxica interna dos preceptos, a tradición ou por outros distintos criterios, segundo as circunstancias. A sistemática e a división do articulado ten estrutura lóxica, e unha ordenación, desde as que é posible facer unha interpretación sistemática do seu texto. A ordenación formal dos textos legais ten unhas consecuencias na mesma comprensión do seu contido. Por iso, as unidades legais, como son artigos, poden ser obxecto de ordenación técnica que permita unha sistemática máis alá de calquera acumulación en forma de recompilacións. A estrutura interna da ordenación esta relacionada coa súa finalidade, co ámbito de aplicación, cos elementos ou coa complexidade da materia que pretenda regula-lo texto legal.

A Lei de Educación e Promoción de Adultos de Galicia consta de vinteún artigos. Namentres a lei andaluza consta dun número semellante de artigos, a lei catala-

¹¹ O debate da Lei de educación e promoción de adultos de Galicia foi aprobada no pleno do día 23 de xuño de 1992 e está publicado no Diario de Sesións número 121.

na eleva, en cambio, o seu número a trinta. Sendo a mesma a materia de todas estas leis, obsérvanse, a simple vista, diferencias na cantidade das unidades básicas que se expliquen polo maior casuismo de lexislación catalana, como se desprende do coñecemento doutros textos lexislativos. Aínda que isto pareza un simple aspecto formal, está relacionado cunha forma global de enteder a función da Lei e dos poderes políticos en sistemas parlamentarios como o central e os autonómicos en España¹².

Cantas menos situacións regule o texto legal, máis posibilidades de discrecionalidade ten o executivo para a determinación das políticas públicas, de xeito que moitas leis son só normas de autorización para que o executivo desenvolva as súas políticas sen necesidade de impulso nin control concreto da actividade governamental. Unha das bases dun réxime autonómico era, precisamente, o da capacidade do propio pobo para esta-lo máis presente posible na determinación das políticas, pero, na realidade española, en xeral, as relacións entre o lexislativo e o executivo foron o resultado dunha aplicación da política seguida polo poder central. Polo xeral, as normas anglosaxonas regulan con máis casuismo, incluso as constitucións dos estados membros da federación americana, as materias legais, co fin, sobre todo, de evita-la interpretación que o executivo poida facer coa elaboración dos conseguíntes textos regulamentarios.

No caso da lei de adultos son, ademais, moitas as remisións que ten que facer para regula-la materia. A definición do adulto, a organización dos centros, condicións xurídicas do persoal, etc., aconsellan remisións a outras normas xa vixentes, unhas veces de competencia estatal e outras veces de competencia autonómica, segundo a materia. O artigo 16, por exemplo, é un exemplo claro de remisión a normas estatais ou autonómicas, sen precisar dun xeito concreto os aspectos que regula cada lexislación, o que obriga ó executivo a unha interpretación do texto para aplica-la norma correspondente a cada esfera. O artigo 16 da Lei di literalmente do xeito seguinte: "A creación, autorización e avaliación dos centros públicos e privados de educación e promoción de adultos, así como a súa organización, determinación de cadros de persoal, órganos de xestión e participación, someteranse á lexislación vixente na Comunidade Autónoma, tendo en conta, en todo caso, as súas especiais características".

¹² Grupo GRETEL: *La forma de las leyes*. Barcelona, 1986; COMUNIDAD DE MADRID: *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1991.

3. *A sistemática da Lei Galega de Adultos*

A sistemática da lei é moi semellante á da Lei de educación de adultos de Andalucía. Como ela, ten un título I de **Disposicións Xerais**, se ben a disposición dos artigos, que no caso de Galicia se estende a catro, é un pouco diferente. O título II denomínase na proposición de Galicia **Actuacións previas e programas de acción**, mentres que na de Andalucía se titula **De los planes educativos y acciones comunitarias**, se ben o contido do articulado é practicamente o mesmo. O título III titúlase na Lei galega **Organización e coordinación das actuacións**, mentres que na de Andalucía se titula **De la coordinación de actuaciones**. O título IV titúlase **Dos centros e do persoal** dedicándose un capítulo primeiro ós centros e un segundo ó persoal, mentres que na Lei andaluza se divide a materia entre os títulos IV e VI, titulándose o I **De los centros para la educación de adultos** e o II **Del personal**. O título V da Lei galega titúlase sinxelamente **Do financiamento** e correspóndese co título VII titulado **De la financiación para la financiación de los adultos** da Lei andaluza. Só o título V da Lei andaluza, rubricado **De la ordenación de las enseñanzas**, non ten o seu equivalente na estrutura da Lei galega.

Na Lei denomínanse finais as disposicións que noutras leis denomínanse como derradeiras. O BNG presentou unha emenda no sentido de cambia-la denominación que figuraba na proposición de lei pola de finais. Aceptada a mesma, a Lei pasou a usa-la denominación de finais en vez de derradeiras. Derradeiro é, seguindo os dicionarios máis coñecidos, un adxectivo que indica último ou que nunha serie se encontra no lugar final. Esta función semántica do adxectivo derradeiro está recollida en tódolos dicionarios máis ou menos recentes que se editaron nestes últimos tempos. Polo tanto, neste sentido, pode utilizarse no contexto que estamos analizando como sinónimo de final. En canto ó uso desta forma en plural, habería que sinalar que tódolos adxectivos admiten a marca de número; e neste caso concreto esta aínda se ve máis reforzada ó proceder á substantivación do devandito adxectivo, tal como figura nalgúns dos dicionarios e obras consultadas. En resumo, non parece haber problema para facer emprego de derradeiro, tanto en singular coma en plural (disposición derradeira -disposicións derradeiras), pois do que se trata é efectivamente dunha serie pechada de disposicións, na que

hai unha (referente á exposición de motivos, articulado dunha lei) ou un conxunto delas (adicionais, transitorias, derogatorias) que a pechan, que son as disposicións(s) derradeiras(s). Así mesmo, non hai inconveniente no uso da expresión disposicións finais. Pero o problema práctico non é de natureza lingüística, senón de técnica político-xurídica e de técnica lexislativa¹³.

III

A delimitación do obxecto e o ámbito persoal

1. *O concepto de educación e promoción de adultos*

A Lei galega e a andaluza definen o concepto de educación e promoción de adultos no seu articulado, mentres que a lei catalana opta por introduci-la definición no preámbulo. En ámbalas dúas leis, a definición enténdese desde un punto de vista instrumental, axeitada ó propio ámbito e pretensións das leis, o que exclúe calquera outra definición máis xenérica ou na que se recollan outros posibles matices do concepto. A Lei catalana, ó definila no Preámbulo, permite unha maior elasticidade e xeneralidade do concepto, xa que non esta sometido ós rigores nominais dunha definición precisa.

O artigo primeiro da Lei galega define a educación e promoción de adultos, para os únicos efectos, coma o "conxunto de accións de carácter educativo, cultural, social e profesional orientado a lles proporcionar a tódolos residentes no territorio da Comunidade Autónoma galega que superaron a idade de escolaridade obrigatoria o acceso, de forma gratuíta e permanente, ós niveis educativos e profesionais que lles permitan a súa formación persoal, así como a súa integración e promoción satisfactoria no mundo social e laboral". Correspóndese coa definición da Lei andaluza existindo algúns matices, sen embargo, que permiten diferenciar ámbolos dous artigos. O artigo primeiro da Lei andaluza di así: "A los efectos de la presente Ley, se entiende como Educación de

¹³ Recollido do informe emitido para este asunto por don Xosé Torres Romar.

Adultos, el conjunto de acciones y planes educativos y de desarrollo socio-cultural que tiene como finalidad ofrecer a los ciudadanos andaluces, sin distinción alguna, que han superado la edad de la escolaridad obligatoria, con carácter gratuito y permanente, y especialmente a quienes no lo obtuvieron en el sistema educativo, el acceso a los bienes de la cultura, y el apoyo a su desarrollo cultural, familiar, comunitario y social".

Formalmente, destaca a grande extensión no texto de ámbolos dous artigos, desbordando as recomendacións formais que aconsellan como máximo unha extensión elástica pero aproximadamente de 30 ou 40 palabras para facilita-la intelixibilidade do texto. Ámbolos dous artigos, como outros das dúas leis, rebordan con moito estes límites prudenciais, chegando na galega a 80 o número de palabras¹⁴.

2. O acoutamento instrumental dos conceptos

A Lei galega define a educación e promoción de adultos como un conxunto de accións, ás que a Lei andaluza engade tamén un conxunto de planos. Tanto as accións coma os planos exclúen definicións de tipo substantivo, xa que o concepto da idea dun marco de acción dos poderes públicos ós que vai destinada a esixencia da acción ou da planificación. A lei catalana utiliza o termo actividades, sen engadirille outros matices de carácter substantivo. As accións ou plano concretan o ámbito substantivo da Lei, ó especificar que se trata de accións e plano educativos e de desenvolvemento socio-cultural na Lei andaluza e de carácter educativo, cultural, social e profesional. Neste aspecto, a definición galega está máis próxima á catalana, na que se estende a actividades de toda clase, educativas, culturais, cívicas, sociais e formativas, sen incluí-lo profesional como elemento substantivo do concepto, senón como unha finalidade.

A finalidade da educación e promoción de adultos na Lei galega, é o acceso, en forma gratuíta e permanente, ós niveis educativos e profesionais. A Lei andaluza acolle un concepto máis extenso e indeterminado, como é o acceso ós bens da cultura e o desenvolvemento cultural, familiar, comunitario e social. A Lei catalana aínda é máis detallada na especificación das intencións. Non deixa de ser curioso que dun xeito expreso non figure nas leis autonómicas a metodoloxía básica para seguir na formación de adultos. A LOXSE, no artigo 51.5 establece

¹⁴ Fernando SAINZ MORENO e Juan Carlos DASILVA OCHOA: *La calidad de las leyes*. Parlamento vasco. Victoria, 1989;

que a organización e a metodoloxía baséanse na autoaprendizaxe, en función das súas experiencias, necesidades e intereses. Na Lei galega parece estar implícita nos obxectivos formulados polo seu artigo 3 parágrafo f.

3. O ámbito persoal e o destinatario material da lei

O ámbito persoal da Lei está fixado pola condición de adulto. A LOXSE dá por definido o concepto de adulto, referíndose só ós maiores de vintecinco anos para o seu acceso directo á Universidade. No artigo 2 afirma o principio básico da educación permanente, facilitando ás persoas adultas a súa incorporación ás distintas ensinanzas. Non hai unha definición legal do concepto de adulto, polo que o concepto hai que obtelo por exclusión. Na LOXSE, fíxase o ensino básico, constitutivo do ensino primario e secundario, nos dezaseis anos. O artigo 5 determina o carácter obrigatorio e gratuíto do ensino básico. No artigo 6 asigna ós alumnos o dereito á permanencia nos centros ordinarios cursando a ensinanza básica ata os dezaioito anos de idade.

A Lei galega, no artigo 1, fixou o concepto de adultos nas persoas “que superaron a idade de escolaridade obrigatoria”. Utiliza a mesma fórmula que a Lei andaluza no seu artigo 1. A Lei catalana, en cambio, no seu artigo 14.2, ós efectos da Lei, considera persoas adultas ás que superaron a idade máxima de permanencia nos centros ordinarios, cursando o ensino básico, fixada no sistema educativo. As expresións dan por implícita a definición pola LOXSE ou por calquera outra norma que defina o límite da escolaridade obrigatoria. Se, hipoteticamente, cambiase o concepto e se puidese distinguir entre ensino básico, o que non é factible, e escolaridade obrigatoria, a Lei catalana ofrecería máis posibilidade de cambio.

O concepto de adulto complétase coa definición do ámbito persoal ó que, desde o punto de vista da condición se estende. A definición prevista no artigo 1, do que debe entenderse por educación e promoción de adultos, contén algúns elementos diferenciais con respecto á Lei andaluza. Na Ponencia cámbiase o concepto de cidadáns galegos polo de residentes no territorio da Comunidade Autónoma galega por razóns de técnica xurídica, xa que desta maneira se precisa un ámbito máis amplo de actuación persoal con respecto ós destinatarios da edu-

cación xa que non cabe ningunha interpretación literal ou restrictiva que poida reduci-lo ámbito, só que teñan a condición política de galegos.

En relación con esta idea e co fin de amplia-las posibilidades do ámbito persoal, creouse tamén na ponencia unha disposición adicional facultando ás comunidades galegas, asentadas fóra de Galicia, para organizar actividades de educación e promoción de adultos de acordo ás posibilidades que ofrezca a Lei de recoñecemento da galegitude, do 15 de xuño de 1983. Partíase, á hora de elabora-lo texto desta disposición, da doutrina sentada polo Tribunal Constitucional en relación co bacharelato a distancia, tendo en conta que a Comunidade Autónoma galega carece de competencias en relación coa emigración de acordo co previsto no seu Estatuto de Autonomía. Unha emenda pretendía fixa-lo ámbito persoal especificando a idade mínima dos dezaseis anos, pero non prosperou. Deste xeito, a fórmula aprobada finalmente é a equivalente á Lei andaluza.

IV

Campos de acción, obxectivos, actuacións e programas en materia de educación de adultos

1. Os campos de acción e os obxectivos da lei

A Lei galega distingue entre campos de acción, obxectivos a acadar, actuacións e programas de acción como ámbito, ideais e actividades a seguir para resolver os problemas da educación e da promoción de adultos. As Leis catalana e andaluza seguen unha liña máis simple, reducindo a andaluza, por exemplo, os campos de actuación dentro dos planos, de xeito que se unen nun mesmo capítulo o ámbito funcional e os instrumentos concretos de actuación como son os planos. Na Lei galega, incluso, os campos de actuación sitúanse no artigo 2, antes de formulación dos obxectivos, cando poderían situarse a continuación deles, se ben a colocación da lei non é incorrecta, pois a definición dos ámbitos persoal, territorial ou real deben situarse na parte introductoria da norma, neste caso entre as disposicións xerais.

Os campos fundamentais de actuación, perfilados pola Lei galega no seu artigo 2 como tales, define a formación básica, entendida como aprendizaxe complementaria dunha instrucción deficiente de acordo coas esixencias da sociedade actual; a formación para o mundo laboral e a formación e actualización cultural, con especial incidencia no coñecemento do idioma e da cultura galegas. O artigo galego está inspirado no artigo 1 da Lei catalana e non ten correspondente exacto coa Lei andaluza. O artigo catalán, sen embargo, é moito máis casuístico que o galego. Está baseado na educación compensatoria, mentres que o galego formula o concepto como unha aprendizaxe complementaria. Con poucas variantes, a filosofía de inserción e actuación no modelo laboral mantense nas leis, aínda que en forma máis sintética no texto galego.

O terceiro campo fundamental de actuación fórmulase na lei galega como a formación e actualización cultural, con especial incidencia no coñecemento do idioma e da cultura galegas. A Lei catalana é máis expresiva e adopta un punto de vista distinto, ó precisar aspectos cívicos e moi concretamente os relativos ó coñecemento "da realidade social e cultural de Cataluña dentro dun proceso de recuperación nacional".

Os obxectivos están descritos de forma moi explícita nas leis catalana, andaluza e galega, con algunhas variantes entre si, normalmente derivadas da incorporación de emendas ó texto orixinario. A erradicación do analfabetismo, sensibiliza-la opinión pública sobre o problema, estende-lo dereito a tódolos cidadáns da Comunidade Autónoma, proporcionarlle unha formación básica, fomenta-lo desenvolvemento de actitudes instrumentais e intelectuais e a capacidade intelectual e a inserción laboral, son os obxectivos da Lei galega, en termos xerais.

A LOXSE, no artigo 51.2, fixa como obxectivos da educación de adultos a adquisición e formación básica, o acceso ós niveis do sistema educativo, a mellora de cualificación profesional e o desenvolvemento da capacidade de participación na vida social, cultural, política e económica. A Lei andaluza e a catalana fíxanse obxectivos semellantes, con máis ou menos matices diferenciais. En todas elas, a educación de adultos resúmese como unha acción contra o analfabetismo, a promoción educativa forma a comprensión do contorno social e a integración nas novas formas de vida social. En trámite de Ponencia

non se aceptaron emendas sobre a supresión de conductas sexistas e racistas e o fomento da saúde, a comprensión do medio ambiente e a difusión dos valores ligados á paz e á convivencia.

O artigo 4 refírese ás características das ensinanzas de adultos, como unha relación entre ensinanzas, metodoloxía axeitada, niveis mínimos en estudos homologados, currículas modulares e titulación. A fonte inmediata do artigo é o capítulo I do título I, rubricado como **Características Xerais**, coincidindo literalmente en moitos casos. A estrutura modular dos currícula, que figuraba na iniciativa en forma dispositiva, quedou redactada en forma potestativa pola aceptación dunha emenda. O texto catalán dicía: "Dar preeminencia a estrutura modular", o que é unha fórmula intermedia entre o imposto e o facultativo, sendo o resto practicamente igual.

Un obxectivo concreto da Lei catalana é promoción do coñecemento do que chama a realidade nacional, da sociedade catalana e da integración dos cidadáns de Cataluña a Europa. Na alínea c) do artigo 2 di concretamente que un obxectivo da Lei é "promover el conocimiento de nuestra realidad nacional en todos sus aspectos y, de manera específica, en todo lo relacionado con la lengua y la cultura, y el conocimiento de la realidad de los otros pueblos del Estado y de Europa.". Así mesmo, na alínea i) inclúe como obxectivo da Lei o de "facilitar la integración plena de los ciudadanos de Cataluña a Europa a fin de participar, en pie de igualdad, de los bienes culturales europeos". A Lei galega inclúe, na alínea a), do artigo 3, como obxectivo, o de "promove-lo coñecemento da nosa realidade e moi especialmente da nosa lingua e cultura". Non existen, en cambio referencias concretas a unha formación europea como na catalana. En relación coa formulación de obxectivos concretos de Galicia presentáronse varias emendas.

2. Actuacións e programas de acción

A Lei galega, baixo o título II, denomina actuación previas e actuación a unha serie de actividades administrativas de fomento e de servizo público. As actuacións son, polo tanto, formas de actividade da Administración, para acadalos obxectivos propostos dentro dos campos de actuación. Entre as actividades de fomento figuran a da relación e coordinación con outras entidades, a colaboración con outras institucións, celebrar convenios.

Entre as actividades de servizo público, as relativas a creación de centros e garanti-la formación do profesorado.

O artigo 6 da Lei está dedicado ós programas de actuación. Coincide literalmente o texto da iniciativa en moitos aspectos, co previsto no título II da Lei andaluza, baixo a rúbrica **Dos planos educativos e accións comunitarias**. En Ponencia aceptouse unha emenda sobre programas de alfabetización e a cultura galega, presentadas polo BNG, polo que existe algunha diferenza entre a Lei andaluza e a galega. A diferenza na denominación das actuacións, que na Lei galega se denominan programas e na andaluza planos educativos, non parece ter unha diferenza insalvable.

A actividade de fomento está explicitamente formulada no título da Lei galega. O nome da Lei de Educación e Promoción de Adultos revela os ámbitos que pretende atender-la norma. A andaluza titúlase só de educación de adultos e a catalana leva o nome de formación de adultos. A galega sepárase da andaluza ó engadir-lle o concepto de promoción. Tecnicamente non hai que obxectar nada á extensión nin ó obxecto do título. Desde o aspecto organizativo é unha actividade propia da esfera educativa, como se enuncia na andaluza; é unha actividade de formación dos adultos, en sentido máis amplo que o de educación formal. Desde a intención de estimular e alentar-la propia actividade do adulto, como unha actividade facultativa, e a participación das distintas entidades no proceso educativo e formativo é, así mesmo, unha actividade de promoción, como completa a lei galega. O primeiro nivel, pois, do fomento oriéntase cara o propio adulto, por medio de mecanismos sociais e institucionais que o animen e estimulen a educarse, formarse ou promoverse. Outro nivel, orientado a crear-lo ambiente necesario para a adhesión do adulto ós programas previstos, consiste no fomento da participación de distintas entidades públicas e privadas a prol dunha política de educación e promoción de adultos.

A actividade da prestación ou do servizo público, completa o contido da Lei. Desde as primeiras manifestacións da educación permanente empezou a sentirse a necesidade dunha participación do poder público e da Administración educativa no ensino de analfabetos ou de compensación educativa, como se produciu durante a IIª República coa creación das escolas de noite e coas escolas de analfabetos. Desde 1963, por estímulo da Unesco, a Administración pública adoptou o modelo de es-

colas de analfabetos e das campañas de alfabetización, de maneira que o servizo público estaba presente no proceso educativo. A Lei galega institucionaliza o servizo público da educación e da promoción de adultos por medio dos programas de acción, do artigo 6; o título IV dedícase á organización e funcionamento dos centros e o capítulo II do mesmo título está dedicado ó persoal docente e demais, necesario para o desenvolvemento do servizo. O artigo 18 refírese ós cadros de persoal e ós servizos prestados que se valoren nos concursos, podendo adscribirse, segundo o artigo 1, persoal colaborador dependente doutras institucións e a posibilidade de contratar persoal se non fose posible contar con funcionarios do perfil profesional adecuado.

Non se aborda, en cambio, dunha forma directa ó disposto no artigo 54.2 da LOXSE, no que se di que "Los profesores que impartan a los adultos enseñanzas de las comprendidas en la presente ley, que conduzcan a la obtención de un título académico o profesional, deberán contar con la titulación establecida con carácter general para impartir dichas enseñanzas. Las Administraciones educativas facilitarán a estos profesores la formación didáctica necesaria para responder a las necesidades de las personas adultas". A redacción do capítulo II é moi semellante ó título VI, **Do persoal**, da Lei andaluza, se ben no seu artigo 20 se precisa que o persoal o servizo dos centros públicos estará integrado por persoal ó servizo da Administración. Ámbalas dúas esixen o requisito da convocatoria pública, se ben a galega engade a valoración dos servizos prestados nestes centros. O título IV, rubricado como **Dos Centros e do Persoal**, consta de dous capítulos. O primeiro dedicado ós centros e o segundo ó persoal. Sen embargo, neste título, pola relación que ten co centro, no artigo 17 regúlanse tamén as distintas modalidades de educación e promoción de adultos, que si efectivamente está relacionada cos centros, tamén o está coa tecnoloxía utilizable, coas posibilidades de relación entre os profesores e os alumnos e destes entre si, o que podería permitir situar esta división no título I ou nun título especial e non circunscrito exclusivamente ó concepto de centro.

A clasificación dos centros puido facerse desde as diversas tendencias adoptadas polos poderes públicos e pola Administración educativa encargada de orientar as políticas públicas en materia de ensino de adultos. A LOXSE clasifica os centros desde un punto de vista da relación

administrativa e metodolóxica, sen definilos expresamente. Clasifica os centros en ordinarios ou específicos, precisando que os específicos estarán dispoñibles para as actividades de animación socio-cultural da Comunidade. A Lei catalana, en cambio, define os centros de formación de adultos como aqueles nos que, en exclusiva ou non, se desenvolven estas actividades ou calquera dos ámbitos de actuación definidos no artigo 1. Seguindo a liña da Lei andaluza, a Lei galega clasifica os centros en públicos e privados. Inicialmente na proposición de lei asígnase literalmente a clasificación formulada pola Lei andaluza, establecendo como centros públicos os de titularidade das administracións públicas e os privados para os que teñen como titular unha persoa física ou xurídica de natureza privada, recollendo expresamente o concepto formulado polo artigo 12 da Lei andaluza.

O artigo 15 da Lei galega prescinde das definicións, limitándose a determina-la norma xurídica ou o acto administrativo mediante os que deben integrarse, dispoñendo que os creados pola Comunidade Autónoma deberán selo mediante Decreto da Xunta de Galicia, mentres que os demais, sexan de natureza pública ou privada, deberán ser autorizados pola Administración da Comunidade Autónoma. Na Lei andaluza asígnase á Consellería de Educación a creación e supresión dos centros públicos, mentres que os privados iniciarán o seu funcionamento mediante autorización da Consellería.

O rango xurídico das normas é, polo tanto, diferente, se ben no caso da autorización da expresión Administración da Comunidade Autónoma deixa aberta unha vía para que sexa a Consellería e non a Xunta a encargada de analiza-la creación dos centros, tanto públicos como privados, someteranse á lexislación vixente na Comunidade Autónoma, o que inclúe tamén na lexislación estatal, se ben concretándose nas especiais características de Galicia.

Dentro deste título, régulanse así mesmo, as modalidades de educación e promoción de adultos, tendo en conta a relación dos alumnos cos centros. A modalidade presencial caracterízase pola asistencia dos alumnos a clase, se ben establecendo horarios que permitan facer compatible o traballo coa asistencia a clase. Esta fórmula está recollida tamén no artigo 17 da Lei andaluza. Cataluña regula por decretos os detalles deste tipo de ensino. A modalidade semipresencial está dirixida ós alumnos que teñen problemas para asistir dunha maneira con-

tinua ó centro para que poida asistir dunha maneira intermitente. O artigo aclara a incidencia que debe darse ó uso dos medios de comunicación e aqueles actos presenciais periódicos que permiten orienta-lo alumno ou dirixilo axeitadamente.

Por último, a Lei galega inclúe a modalidade de ensino a distancia, omitido na Lei andaluza, como un tipo de ensino dirixido preferentemente á poboación adulta con dificultade de desprazamentos ou asistencia. Refírese, por tanto, a aqueles alumnos que residen a unha distancia suficiente do centro como para que o seu desprazamento sexa difícil e tamén para aqueles que aínda que residen na proximidade do centro, por distintas razóns non poden estar presentes nin semipresentes no centro. O concepto de dificultade é, por suposto, bastante discrecional, pero tamén suficientemente concreto como para que sexa preciso xustificalo debidamente.

No artigo 15 da Lei galega créase un rexistro de centros de educación e promoción de adultos, sen especifica-la súa configuración orgánica ou o organismo ou dependencias a que debe adscribirse, polo que deberá fixarse regulamentariamente de acordo coa delegación prevista na Disposición Adicional Primeira. A Lei galega non reproduciu, coma noutros casos, a norma andaluza, na que se define o rexistro polo seu carácter público e a súa dependencia da Consellería de Educación e Ciencia. Por outra parte, convén sinalar que tal rexistro está descrito con detalle nas normas regulamentarias de Cataluña e do País Vasco, se ben a catalana, como a galega, simplemente se remite ó desenvolvemento regulamentario do rexistro.

3. A organización e a coordinación de actuacións

O título III da Lei está dedicado á creación, regulación, funcións e composición do Consello Galego de Educación e Promoción de Adultos. No artigo 9 defínese como o órgano asesor para a coordinación e o seguimento dos programas e para a participación das institucións que interveñen no proceso da educación e da promoción de adultos. O Consello creado pola Lei galega está máis preto do catalán que do andaluz. O artigo 22 da Lei catalana define o Consello Asesor de Formación de Adultos como o órgano de asesoramento creado coa finalidade de incorpora-las distintas instancias sociais con incidencia

no campo de formación de adultos. A Comisión andaluza é, en cambio, un órgano de participación e coordinación para o desenvolvemento e aplicación da Lei, sinalándose concretamente como funcións as de planificar, dinamizar e seguir-las actuacións derivadas da aplicación da Lei e normas que a desenvolvan, así impulsa-lo desenvolvemento dos planos educativos concretos.

A Lei galega sepárase da liña seguida polas leis catalana e andaluza no que se refire á composición do Consello Galego de Educación e Promoción de Adultos. A Lei andaluza establece que a Comisión estará presidida polo conselleiro de Educación e Ciencia do Goberno andaluz e formarán parte do órgano, cando menos, un director xeral de cada unha das consellerías que realicen actividades relacionadas coa educación de adultos. Así mesmo, formarán parte da comisión tres representantes da Federación Andaluza de Municipios e Provincias, un do Instituto Andaluz da Muller e un de cada organismo público de ámbito estatal que desenvolva actividades relacionadas coa educación de adultos.

O artigo 22 da Lei catalana asigna a presidencia do Consello Asesor de Formación de Adultos ó conselleiro do departamento competente en materia de formación de adultos e a vicepresidencia ó director xeral competente na materia. No mesmo artigo regula a composición fixando sete representantes da Generalitat con categoría de director xeral relacionados coa formación de adultos, os presidentes do Consello Social das universidades catalanas, un representante pola Asociación Catalana e outro pola Federación de Municipios de Cataluña; un representante de entidades que desenvolvan actividades no ámbito de formación de adultos; dúas persoas de recoñecido prestixio nos ámbitos de formación de adultos, coma os autores nomeados polo presidente do Consello; un representante por cada un dos sindicatos máis representativos e dous representantes das asociacións de empresarios máis representativas.

A Lei galega, no artigo 12, dispón que o Consello estea publicado polo conselleiro de Educación e que do mesmo formen parte os representantes das entidades e institucións que desenvolvan actividades relacionadas coa educación e promoción de adultos. A súa estrutura, organización e funcionamento, segundo o artigo, determinaranse por decreto da Xunta de Galicia. O Grupo Parlamentario Socialista formulou unha emenda sobre a representación no Consello, non afastada do modelo

catalán, pero non prosperou. O Bloque Nacionalista Galego, en vez da opción dun Consello Galego, estimaba máis axeitada a creación dunha Dirección Xeral de Educación Permanente de Adultos, adscrita á Consellería de Educación, pero non foi aceptada a súa proposta. A defensa no Pleno da emenda permitiu contempla-la súa xustificación, entendida como a necesidade de darlle unha atención permanente e non cubri-la materia dun xeito parcial, polo desexo de cubrir desde as institucións públicas este tramo e esta modalidade do ensino. A oposición a esta postura xustificouse aducindo que dificilmente podería lograrse a coordinación de esforzos con outras áreas do Goberno simplemente desde unha dirección xeral. Para fornece-la oposición sinalouse que tal figura non existe en ningunha das leis de educación de adultos do Estado.

V

A formación externa e a vixencia da lei

1. *A integración da Lei no ordenamento xurídico*

A Lei de educación e promoción de adultos publicouse no Boletín Oficial do Parlamento de Galicia nº 300, do 10 do xullo de 1992, en cumprimento da orde de publicación do presidente da Cámara do 24 de xuño do mesmo ano. A Lei publicouse en galego e en castelán, en números diferentes, como é usual desde a IIª lexislatura, xa que na Iª a práctica consistía na publicación simultánea a dobre columna, cando non en forma sucesiva. A publicación no Boletín da Cámara é unha esixencia do artigo 65 do Regulamento do Parlamento de Galicia, como un trámite necesario para a validez dos acordos do Pleno e dos correspondentes órganos da Cámara, pero é un acto de carácter interno capaz de afectar á validez dos actos parlamentarios. En calquera caso, o acto de publicación no xornal parlamentario segue a ser un acto de formación interna da lei, xa na súa parte final da tramitación no seo do Parlamento.

Os actos de formación externa na fase postparlamentaria da lei galega son a promulgación e a publicación. Estes actos corresponden en exclusiva ó presidente da Xunta de Galicia, como representante ordinario do Estado ou da Comunidade Autónoma. Mentres que as leis do Estado inclúen a sanción, como acto inicial aínda que subsumible no da promulgación por El Rei, o artigo 13.2 refírese xa exclusivamente á promulgación polo presidente da Xunta no seu nome e non en nome propio. Así mesmo, como representante da Comunidade Autónoma correspóndelle ordenar a publicación no Diario Oficial de Galicia e, como representante ordinario do Estado, a publicación no Boletín Oficial do Estado, sendo esta unha das poucas prerrogativas que constitucional ou estatutariamente están previstas con respecto á intervención decisoria de órganos autonómicos en órganos centrais.

A Lei publicada no Boletín Oficial do Parlamento foi remitida á Xunta de Galicia e publicouse logo no Diario Oficial de Galicia nº 152, do 6 de agosto de 1992 como Lei 9/1992, do 24 de xullo, de educación e promoción de adultos, en galego e en castelán, pero en distintos diarios. A fórmula da promulgación utilizada en primeira persoa polo presidente da Xunta de Galicia parece se-la máis aconsellable, pola súa ausencia retórica. É coñecida a retórica e as fórmulas arcaicas que se utilizan para a promulgación dunha lei nas distintas comunidades. A fórmula galega, utilizada desde fai un tempo, e concretamente a empregada na Lei de educación e promoción de adultos, di así: "Por todo o exposto, o Parlamento de Galicia aprobou e eu, de conformidade co artigo 13º.2 do Estatuto de Galicia e co artigo 24 da Lei 1/1983, do 23 de febreiro, reguladora da Xunta de Galicia e do seu presidente, promulgo, en nome de El-Rei, a Lei de Educación e Promoción de Adultos".

2. A entrada en vigor e a publicación da Lei no Boletín Oficial do Estado

O comezo da entrada en vigor da Lei, tal como se ordena na Cuarta Disposición Final, debe producirse ó día seguinte corresponde ó da súa publicación no Diario Oficial de Galicia. De acordo co previsto no artigo 2.1 do Código Civil, as leis entrarán en vigor ós vinte días da súa completa publicación no Boletín Oficial do Estado, se nelas non se dispuxera outra causa. O artigo 5.1 do


mesmo Código precisa que, sempre que non se estableza outra cousa, nos prazos sinalados por días, contados desde un determinado, este quedara fóra do cómputo, que deberá comezar no día seguinte. O mesmo artigo 5.2 precisa que, no cómputo civil dos prazos, non se exclúen os días inhábiles. Como no precepto devandito da Lei se fixa concretamente un día, será desde ese día específico, desde o que hai que inicia-lo cómputo do prazo de vinte días para a súa entrada en vigor.

O derradeiro trámite para completa-lo ciclo da publicación da Lei galega é o da publicación no Boletín Oficial do Estado. O artigo 13.2 do Estatuto de Autonomía para Galicia de 1981 esixe a publicación tanto no Diario Oficial de Galicia coma no Boletín Oficial do Estado, se ben, especifica que a efectos da súa entrada en vigor rererá a data de publicación no periódico oficial galego. A publicación no Boletín Oficial do Estado afecta só á publicación fóra da Comunidade Autónoma xa que, se ben a Lei entra en vigor, non se aplica o principio de *iura novit curia*, de xeito que fóra do territorio autonómico a lei deberá ser obxecto de proba mentres non se insira na publicación oficial do Estado.

Na práctica, entre a publicación no Diario Oficial de Galicia e no Boletín Oficial do Estado soe pasar un prazo medio duns dous meses. As leis do 9 e do 27 de outubro publicáronse no BOE do 1 de xaneiro de 1992. As leis do 8 e 14 de novembro e 9 de decembro publicáronse no Boletín Oficial do Estado, do 3 de xaneiro, existindo, neste caso, prazos maiores e menores á media de publicación. As leis do 17 de decembro e do 17 de marzo inseríronse o 27 de maio de 1992, desbordando amplamente nun dos casos o período medio calculado anteriormente. A Lei de adultos foi publicada no número 247, do 14 de outubro, no Boletín Oficial do Estado, sobrepasando a media dos meses con respecto a outras leis.

A participación de dúas administracións, coa complexidade do proceso, pode xustificar algún atraso, pero non tanto en moitos casos. A práctica de publicar xuntas varias leis de datas tan distintas parece un bo costume, pois normas de tan distintas datas de aprobación e de promulgación, aínda estando en vigor, non deben ter cumpridos tódolos trámites que a norma estatutaria esixe. O Estatuto de Autonomía para Galicia de 1981, sen embargo, non esixe, como sucede con respecto ás leis estatais, un prazo fixo e concreto para a promulgación nin

para a publicación das leis. Mentres que o artigo 91 da Constitución atribúe a El Rei a sanción das leis estatais no prazo de quince días, e a promulgación e a inmediata publicación, o Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981 non fixa prazo ningún para a publicación no Diario Oficial de Galicia nin no Boletín Oficial do Estado¹⁵.

A forzas que aberta ou ocultamente interveñen na formación interna dunha lei esixen unha análise da norma desde outras perspectivas¹⁶. Por tratarse dunha lei de fomento na que os intereses concretos son menores, tendo en conta ademais que forma parte dunha orientación do ensino na que os propios destinatarios non teñen a capacidade de decisión dabondo para influír nos operadores políticos, como pode suceder nunha lei de comercio interior, por exemplo, o campo queda máis aberto para a manifestación do conflito ideolóxico expresado nos distintos programas políticos e nas escisións que separan ós partidos políticos. De igual modo, na medida en que os grupos parlamentarios expresan na realidade opcións ideolóxicas concretas de partidos políticos, aínda que o Regulamento do Parlamento de Galicia non regule expresamente o feito, a formación interna da Lei de adultos era un bo motivo para a formulación dos modelos de educación permanente dos distintos grupos parlamentarios. Da lectura das emendas presentadas, da comparación coas leis catalana e andaluza, do informe de ponencia e dos debates publicados no Diario de Sesións, pode observarse a discrepancia ideolóxica sobre aspectos concretos da instrumentación da educación permanente de adultos. Todos, como non podía ser menos, estaban conformes en que tal modalidade da ensinanza debe ser motivo da máxima atención polos poderes públicos. 

¹⁵ Xoan Xosé SOLOZABAL ECHEVARRIA: **Sanción, promulgación y mandato de publicación de las leyes**. En "El Parlamento y sus transformaciones actuales", editado por Angel Garrorena Morales. Tecnos. Madrid, 1990; Baldomero CORES TRASMONTE: **Estructura política de Galicia**. Iª Parte. Apuntes da Cátedra de Estructura Política. Tórculo. Santiago, 1993, pp. 107-108.

¹⁶ Edward S. QUADE: **Análisis de formación de decisiones políticas**. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1989; Ives MENY e Jean-Claude THOENING: **Las políticas públicas**. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1992.