

a ellos encomendada por el art. 117 de la Constitución, sino un remedio que protege los derechos y libertades reconocidos en los arts. 14 a 29 de la misma. De ahí que cuando se utiliza frente a las resoluciones judiciales, es necesario, como dispone el art. 44.1, b), de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, «que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción y omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquellos se produjeron acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional».

El recurrente dice respetar esta exigencia en su recurso, porque no pide una resolución favorable a sus pretensiones en el proceso, sino que cualquiera que sea la clase de éste —diligencias preparatorias o juicio de faltas—, lo que solicita es la tramitación del mismo con todas las garantías procesales hasta Sentencia sea ésta favorable o adversa. Mas este planteamiento que sería correcto y susceptible de amparo si se le hubiese negado efectivamente el proceso, parte del error señalado en los dos primeros fundamentos de no considerar integrante del proceso regulado por el título III, del libro IV, de la L.E.Cr., las diligencias previas con que se inicia y que pueden legalmente terminar en cualquiera de las resoluciones previstas en el art. 789. La disconformidad con la resolución así dictada y confirmada en la apelación, que es lo realmente impugnado en amparo, no es susceptible de este recurso porque exigiría

un nuevo análisis de los hechos —el que patrocina el recurrente— en el que no puede entrar el Tribunal Constitucional.

FALLO

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA.

Ha decidido:

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Amalia Aznar Santos en nombre y representación de don Daniel Fernández Jácome, contra el Auto dictado por la Audiencia Provincial de Zamora el 8 de marzo de 1986, confirmatorio de los Autos, también recurridos, dictados por el Juzgado de Instrucción de Benavente en 15 de octubre de 1985 y 17 de febrero de 1986, en las diligencias previas 340/1985.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 3 de noviembre de 1986.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

30374 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 737/1983. Sentencia número 137/1986, de 6 de noviembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 737/1983, interpuesto por el Letrado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento Vasco 15/1983, de 27 de julio, por la que se crea el «Euskal Ikastolen Erakundea-Instituto Vasco de Ikastolas», y se aprueba el Estatuto jurídico de las ikastolas. Han sido parte en el asunto, el Parlamento Vasco, representado por el Abogado don Carmelo Zamalloa Astigarraga y el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Madariaga Zamalloa, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Por escrito de 7 de noviembre de 1983, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, apartados último, 15, 16, 17, 19, 20, 22, la disposición adicional primera *in fine* y, por conexión o consecuencia contra los arts. 2, 3, 18 y 21, de la Ley 15/1983, de 27 de julio, del Parlamento Vasco, por la que se crea el «Euskal Ikastolen Erakundea-Instituto Vasco de Ikastolas» y se aprueba el Estatuto jurídico de las ikastolas, publicado en el «Boletín Oficial del País Vasco» núm. 117, de 6 de agosto de 1983; y solicitó que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Segundo.—La Sección Cuarta del Pleno de este Tribunal, por providencia de 16 de noviembre de 1983, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda al Congreso y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento Vasco, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas.

Acusaron recibo el Congreso de los Diputados y el Senado, ofreciendo su colaboración a efectos de lo dispuesto en el art. 88.1, de la LOTC. Los Abogados don Carmelo Zamalloa Astigarraga y don Javier Madariaga Zamalloa, en representación, respectivamente, del Parlamento y del Gobierno del País Vasco, solicitaron se les tuviera por personados y parte en el recurso interpuesto y que se les concediese prórroga del plazo legalmente establecido para formular alegaciones. La Sección, tras tener por comparecidos y parte en el procedimiento a los referidos Letrados, en la representación acreditada, prorrogó en ocho días el plazo concedido para

formular alegaciones, de acuerdo con lo establecido en los arts. 306 y 307, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en armonía con lo dispuesto en el art. 80, de la Ley Orgánica del Tribunal.

Tercero.—Manifiesta el Abogado del Estado en su escrito de demanda que los preceptos sobre distribución de competencias en materia de educación, contenidos en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y en la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (en adelante LOECE), según la interpretación sentada por el Tribunal Constitucional en distintas Sentencias, han sido vulnerados por los preceptos que impugnan de la Ley del Parlamento Vasco 15/1983, sobre ikastolas.

El art. 1, segundo párrafo, de la Ley 15/1983, en cuya virtud la creación del Instituto Vasco de Ikastolas «se considerará como un paso transitorio hacia la consolidación de la escuela pública vasca, regulada por las Instituciones de la Comunidad Autónoma y con Cuerpos de Funcionarios Docentes propios de éstas», se desprende que el espíritu y finalidad de la Ley impugnada no es otro que el de sentar las bases para la estructuración definitiva de un sistema docente propio, paralelo y separado del resultante de la ordenación general de la educación en toda España, que corresponde establecer al Estado según el art. 149.1.30, de la Constitución en relación con la disposición adicional segunda, punto A, de la LOECE, y con el art. 16, del Estatuto Vasco.

Reconoce el Abogado del Estado la admisibilidad constitucional y legal de las ikastolas, pero considera no conforme con la Constitución suplantarse, como pretende hacer la Ley que se impugna, la escuela pública nacional, instrumento de un sistema educativo homologado para toda España, a tenor del art. 27.8 de la Constitución, por una escuela pública vasca que, en virtud de su especialidad de enseñanza en vascuence, se separe de la ordenación general del sistema educativo y de las enseñanzas mínimas que corresponde establecer al Estado.

No puede alegarse como título habilitante, complementario y legitimador para dictar la Ley impugnada el art. 6 del Estatuto Vasco. Si bien es cierto que las instituciones de la Comunidad Autónoma tienen la obligación de garantizar el uso del castellano y del vascuence, regulando las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento, toda vez que también el vascuence, junto con el castellano, es lengua oficial en el País Vasco, no es menos cierto que, en puridad, sólo el castellano es la lengua que todos los españoles tienen el deber de conocer y el derecho a usar (art. 3 C.E.), en tanto que el Estatuto Vasco sólo reconoce el derecho a conocer y usar el vascuence más no el deber, y ello sin perjuicio de que el art. 6, en sí no es una norma atributiva de competencia y que cuantas medidas adopte el País Vasco en virtud de las previsiones contenidas en el apartado 2 de dicho precepto habrán de encuadrarse dentro del ámbito de sus competencias estatutarias.

Subraya el Abogado del Estado que la Comunidad Autónoma tiene competencia en materia de enseñanza, con la extensión y límites a los que hace referencia el art. 16 del Estatuto, habiéndose procedido a la transferencia de los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de dicha competencia en virtud del Real Decreto 3195/1980, de 30 de diciembre. De todo ello se sigue que la Administración docente en el territorio vasco es la Administración autonómica y que si, mediante la Ley que se impugna, se pretende consagrar una escuela pública vasca de enseñanza en vascuence, con vocación evidente de exclusividad, resulta obvia la

incompatibilidad de dicha escuela con la ordenación general del sistema educativo y con las enseñanzas mínimas fijadas para todo el territorio nacional, así como la discriminación que se opera respecto de los no vasco-parlantes al convertirse el vascuence en vehículo de toda enseñanza a impartir en los centros escolares públicos sitos en el País Vasco.

Los restantes motivos de impugnación de la Ley radican en la separación que se observa respecto del modelo de organización que establece la LOECE para todos los centros docentes de España (arts. 15, 16, 17, 19, 20, 22 y preceptos conexos de la Ley impugnada), así como la violación del art. 149.1.18, en relación con el 232 y 103.3, todos de la Constitución, que se detecta en la disposición adicional primera *in fine*, en relación con el art. 1.1, de la Ley impugnada, al establecer como mérito preferente para el ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Docentes propios de la Comunidad Autónoma los años de servicio prestados en ikastolas.

El Abogado del Estado expone los fundamentos que justifican la impugnación de cada uno de los preceptos de la Ley, del siguiente modo:

a) Arts. 1 y, por conexión o consecuencia, 2 y 3 de la Ley 15/1983.—La imposición del vascuence como vehículo normal de enseñanza en las escuelas públicas sitas en el País Vasco sería contraria a la Constitución española, vulnerando los arts. 27, 81, 149.1.30, de la misma, así como la disposición adicional segunda de la LOECE, por constituir un exceso respecto de las competencias que confiere al País Vasco el art. 16, de su Estatuto de Autonomía. Entiende la representación del Gobierno de la Nación que tampoco con apoyo en el art. 6 del Estatuto de Autonomía, cabría defender la constitucionalidad de los preceptos impugnados. Por otra parte, el establecimiento de una escuela pública vasca con vocación de exclusividad en el territorio de dicha Comunidad vulneraría el art. 14 de la Constitución. Aunque dicho precepto no mencione expresamente el idioma entre las circunstancias eventuales determinantes de discriminación inconstitucional, se alude a ella en textos internacionales dotados de la fuerza interpretativa señalada en el art. 10.2: La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 2), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 26 y 27), estableciendo el art. 6.3 del Estatuto Vasco que nadie podrá ser discriminado por razón de su lengua, con lo que sigue el modelo del derecho constitucional comparado (arts. 3 de la Constitución italiana; 3.3 de la Ley Fundamental de Bonn, y 8 del Instrumento de Gobierno de Suiza).

La regulación de la oficialidad o cooficialidad de las lenguas incide directamente en las situaciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos (art. 149.1.1 de la Constitución), que afecta al principio de igualdad ante la Ley que se impone obligatoriamente a todos los poderes públicos (art. 14 C.E.), de lo que resulta que la imposición del vascuence, por medio de una Ley del Parlamento Vasco, como lengua en la que ha de impartirse la enseñanza en los centros públicos del País Vasco, viola los preceptos constitucionales mencionados y los arts. 3, 139 y 149.1.1 de la norma fundamental, dada la evidente discriminación que opera respecto de los escolares no vasco-parlantes, además de invadir el ámbito de las competencias exclusivas del Estado.

b) Arts. 15, 16, 17, 19, 20 y 22 y, por conexión o consecuencia, 18 y 21 de la Ley 15/1983.—Estos preceptos, que se integran en el título III de la Ley, referente a «los órganos de gobierno de las ikastolas del Euskadi Ikastolen Erakunde-Instituto Vasco de Ikastolas», se separan del diseño organizativo establecido por la LOECE. De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981, las Comunidades Autónomas no pueden modificar, en el ejercicio de sus competencias estatutarias en la materia, la regulación de los órganos de gobierno de los centros públicos que establece la LOECE. Como la Ley impugnada 15/1983, atribuye a las ikastolas el carácter de centros públicos (arts. 1.º, 10 y 13), toda modificación que se contengan en la referida Ley 15/1983, respecto de los órganos —unipersonales y colegiados— previstos en la LOECE (art. 24), o respecto de su composición y funciones, ha de reputarse inconstitucional por invadir las competencias exclusivas del Estado, a tenor del art. 149.1.30 de la C.E.

c) Art. 15 de la Ley 15/1983.—Modifica el art. 24.3 de la LOECE, al crear dos órganos colegiados no previstos en éste, cuales son la Asamblea General y la Junta de Padres de Alumnos. Resulta por ello inconstitucional a la luz de la Sentencia del T. C. de 13 de febrero de 1981.

d) Art. 16 de la Ley 15/1983.—En cuanto regula la composición de un órgano colegiado no previsto en la LOECE, resulta, a la vista de la inconstitucionalidad del art. 15 de la Ley 15/1983, asimismo, inconstitucional.

e) Art. 17 de la Ley 15/1983.—Al atribuir a la Asamblea General la función de «aprobar el Reglamento de Régimen Interior elaborado por el Consejo de Dirección y modificarlo, en su caso, sin perjuicio del control de legalidad por parte del Departamento de Educación y Cultura», se separa de la LOECE; de un lado, atribuye al Consejo de Dirección la aprobación de dicho Regla-

mento —art. 26.2.a—, y de otro, atribuye la competencia para la elaboración del mismo al «Claustro de Profesores junto con la Asociación de Padres de Alumnos» (arts. 26.1.a, en relación con los arts. 18.2.e y 27.2.b del mismo texto legal).

Por otra parte, al conferir a dicho órgano la función de «aprobar los principios y objetivos educativos generales a los que habrá de atenerse toda la actividad de la ikastola de acuerdo con la programación general establecida por el Departamento de Educación y Cultura», se aparta del art. 26.2.b de la LOECE, que atribuye la competencia para definir dichos principios objetivos al Consejo de Dirección.

En cuanto confiere a la Asamblea General la función de «aprobar el Plan de Administración de los recursos presupuestarios de la ikastola elaborado por la Junta Económica», se separa del criterio mantenido por el art. 26.2.e de la LOECE, que atribuye dicha competencia al Consejo de Dirección.

En fin, al asignar a la Asamblea General la facultad de «elegir al Director de la ikastola y proponer al Departamento de Educación y Cultura su nombramiento», regula una materia contenida en el art. 25.2 de la LOECE, que ha de reputarse básica, por afectar «a una de las figuras centrales del sistema educativo, cuya homologación impone el art. 27.8 de la Constitución» (STC de 13 de febrero de 1983, Fundamento Jurídico 24.b), incurriéndose pues en incompetencia determinante de su inconstitucionalidad.

En todo caso este precepto, en cuanto contempla las funciones de un órgano no previsto en la LOECE, es, por este solo motivo, y consecuentemente con la inconstitucionalidad de los arts. 15 y 16, contrario a la Constitución.

f) Art. 18 de la Ley 15/1983.—Varía la composición establecida en el art. 26.1 de la LOECE para el Consejo de Dirección por cuanto aquella —art. 26.1, A.c y B.c— se señalan cuatro Profesores elegidos por el Claustro, en tanto que en el art. 18 de la Ley 15/1983, se contemplan sólo dos Profesores; a mayor abundamiento, mientras que en el art. 26.1.a.c de la LOECE se prevé la presencia de «dos alumnos de la segunda etapa de educación general básica elegidos por los delegados de centros» en los Centros de Educación Preescolar y de EGB, en el precepto impugnado esta presencia no se contempla; por último, aunque en la LOECE —art. 26.1.A.f y B.f— se establece la presencia de «un representante elegido por el personal no docente», el precepto recurrido lo omite.

g) Art. 19 de la Ley 15/1983.—Respecto de su apartado A, considera la representación del Gobierno de la Nación que es asimismo inconstitucional como consecuencia de lo alegado respecto del art. 17, párrafo 5.º, de la misma Ley. En efecto, este último regula una materia contenida en el art. 25.2 de la LOECE.

La inconstitucionalidad del apartado B, resulta de separarse de lo dispuesto en los arts. 18.2.e; 26.2.a, y 27.2.b de la LOECE.

El apartado C se desvía de lo establecido en el art. 26.2.b de la LOECE, y ello como consecuencia de haber atribuido la competencia que este último confiere al Consejo de Dirección a la Asamblea General (art. 17, párrafo 2.º).

El apartado F, en cuanto priva al Consejo de Dirección de la facultad de «aprobar el plan de administración de los recursos presupuestarios del Centro elaborado por la Junta Económica», modifica el art. 26.2.e de la LOECE.

El apartado L, que atribuye al Consejo de Dirección una competencia no prevista en el art. 26.2 de la LOECE, es también inconstitucional.

Por lo demás, todas las referencias que en este artículo se hacen a la Asamblea General, que es un órgano colegiado no previsto en la LOECE, están afectadas por la inconstitucionalidad predicada respecto de los arts. 15 y 16 de la Ley impugnada.

h) Art. 20 de la Ley 15/1983.—El Abogado del Estado estima que, al no contemplar la competencia que el art. 27.2.b de la LOECE atribuye al Claustro de Profesores, por haberse a su vez atribuido al Consejo de Dirección —arts. 17, párrafo 1, y 19.b de la Ley 15/1983—, ha de reputarse inconstitucional.

Por lo que respecta a su apartado F, al atribuir al Claustro una nueva competencia, no prevista en el art. 27.2 de la LOECE, se entiende que también es contrario a la Constitución.

i) Art. 21 de la Ley 15/1983.—La composición de la Junta Económica que establece este art. difiere de la prevista en el art. 28.1 de la LOECE. Mientras en este último se prevé la presencia de dos Profesores y tres representantes de padres de alumnos del centro, el precepto impugnado contempla sólo la inclusión en la Junta de un Profesor y dos representantes de padres de alumnos. De otro lado, en tanto que el art. 28.2 de la LOECE sólo prevé que forme parte de la Junta un representante del Ayuntamiento en el caso de que se trate de un centro de patrimonio municipal o cuando reciba aportación económica del municipio, el art. recurrido establece la presencia, en todo caso, del representante del Ayuntamiento en el Consejo de Dirección.

Por último, los apartados c a f de este precepto contienen una regulación que no entra dentro del marco de competencias de la Comunidad Autónoma.

j) Art. 22 de la Ley 15/1983.—La Junta de Padres de Alumnos que regula este precepto constituye un órgano colegiado del centro docente no previsto como tal en la LOECE. Su apartado 1, párrafo 5.º, modifica el art. 18.2.e de la LOECE, invadiendo así el ámbito de competencias exclusivas del Estado.

A continuación fundamenta el Abogado del Estado la impugnación referida al art. 2.º, y disposición adicional primera, párrafo 2.º de la Ley 15/1983.

En relación con la previsión establecida en el art. 1.º, 2, de la Ley impugnada respecto de la existencia de Cuerpos de Funcionarios Docentes propios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la disposición adicional primera, tras fijar un plazo no superior a un año desde su entrada en vigor para que el Gobierno Vasco remita al Parlamento un proyecto de Ley de creación de dichos Cuerpos, establece que el acceso a éstos «será por oposición o concurso-oposición, o concurso, siendo en este último caso mérito preferente los años de servicios prestados en ikastolas».

El art. 30.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, establece que la selección, formación y promoción de los funcionarios que se integran o en los Cuerpos o Escalas propios de cada Comunidad Autónoma «deberá realizarse de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad a que se refieren los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución». Por su parte, el art. 27.2 de dicha Ley —declarado conforme con la Constitución Española por la STC 76/1983, de 5 de agosto—, dispone que «de acuerdo con el art. 23.2 de la Constitución, no podrá reconocerse un derecho preferente para ingreso en los Cuerpos o Escalas que crean las Comunidades Autónomas, mediante la celebración de pruebas restringidas o por cualquier otro procedimiento de acceso, al personal contratado por aquéllas con anterioridad a la aprobación de la legislación sobre el régimen estatutario de los funcionarios que se dicte en desarrollo del art. 149.1.18 de la Constitución».

El segundo párrafo de la disposición adicional primera de la Ley impugnada, al reputar mérito preferente para el acceso, por medio de concurso, en los Cuerpos de Funcionarios Docentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, los años de servicios prestados en ikastolas, vulnera los preceptos citados y viola los arts. 14, 23.2 y 103.3 de la Constitución. La diferencia que establece carece de toda justificación razonable y objetiva, de acuerdo con la doctrina contenida en la STC de 22 de diciembre de 1981, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 221/1981.

Cuarto.—La representación del Gobierno Vasco formula escrito de alegaciones el 22 de diciembre de 1983. Respecto de la impugnación formulada al art. 1 de la Ley 15/1983, y, por conexión o consecuencia, a los arts. 2 y 3 de la misma, señalando que la argumentación del Abogado del Estado se basa en una interpretación incorrecta del párrafo 2.º, del art. 1, de la Ley impugnada. La Ley no pretende imponer el euskera como vehículo de enseñanza en todos los centros públicos, sino que, simplemente, viene a señalar la transitoriedad del Organismo autónomo que se crea. No cabe hablar, como hace el Abogado del Estado, de que la Ley establezca una escuela pública vasca de enseñanza en euskera, con vocación evidente de exclusividad; ni que la Ley pretenda suplantarse la escuela pública nacional por una escuela pública vasca, que, en virtud de su especialidad de enseñanza en vascuence, se separe de la ordenación general del sistema educativo y de las enseñanzas mínimas que corresponde establecer el Estado. Finalmente, tampoco cabe hablar de imposición del vascuence como vehículo normal de enseñanza de todas las escuelas públicas sitas en el País Vasco.

La representación del Gobierno Vasco señala que estas intenciones, presumidas por el Abogado del Estado, no se desprenden ni de la Ley impugnada ni de la normativa dictada por la Comunidad Autónoma para regular el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria. Así el Decreto 138/1983, de 11 de julio, del Gobierno Vasco, prevé la existencia de distintos modelos de enseñanza bilingüe según el predominio de una u otra de las lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma. Este Decreto, que no ha sido impugnado, no establece ningún sistema de imposición del uso del euskera. Carece de sentido, en consecuencia, hablar de discriminación como se hace reiteradamente en el escrito de demanda del Abogado del Estado.

Una ikastola es un centro docente destinado especialmente a impartir enseñanzas en euskera en los diversos niveles educativos no universitarios. El sistema de ikastolas coexiste con otros centros, públicos o privados, que imparten enseñanzas en castellano o en euskera y que se organizan con un modelo distinto. La transitoriedad de que habla el art. 1 de la Ley se refiere al Organismo autónomo, que se considera como un paso transitorio; a la organización, que se entiende como sistema más válido para, respetando la tradición del movimiento de ikastolas, dar lugar, al final del proceso de integración de las ikastolas en el EIKE-IVI, a un sistema de organización y administración distinto.

Concluye la representación del Gobierno Vasco que del art. 1.2 y de los conexos 2 y 3 de la Ley 15/1983, del Parlamento Vasco,

no cabe concluir que se pretende imponer con vocación de exclusividad la enseñanza en euskera.

A continuación examina la denuncia de los arts. 15, 16, 17, 19, 20 y 22, y por conexión o consecuencia, 18 y 21 de la Ley 1/1983.

El Tribunal Constitucional, en Sentencias 5/1981, de 13 de febrero, declaró la inconstitucionalidad de la disposición adicional tercera de la LOECE que establecía que determinados arts. de la misma «podían ser modificados o sustituidos por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus facultades y competencias determinados por sus respectivos Estatutos».

La inconstitucionalidad de dicha disposición, en lo relativo a los arts. 24.2 y 3, 25.3, 26, 27, 28.1 y 2, 30 y 31 de la LOECE se declaró a través de una fórmula sumamente escueta que centraba la argumentación en que sólo cabe un modelo organizativo de escuela pública y en que su modificabilidad por las Comunidades Autónomas podría implicar un cambio radical de la escuela pública en cada Comunidad Autónoma. Entiende la representación del Gobierno Vasco que a la luz de las Sentencias del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de enero, no se puede entender que la existencia de una Ley Orgánica haga inviable el desarrollo legislativo por parte de una Comunidad Autónoma de aquellas materias que en la misma no se consideren básicas.

Se estudia a continuación la estructura del art. 27 C.E., a fin de determinar el alcance de los apartados 1 y 30 del art. 149.1 C.E. No toda la materia regulada en el art. 27 de la C.E. es de competencia estatal como resulta del art. 149.1.30 C.E. En efecto, el art. 27 no utiliza la expresión Estado, sino que habla de los poderes públicos. El derecho a la educación, a diferencia de los demás derechos fundamentales, implica la prestación de un servicio por los poderes públicos: Es decir, implica una actividad positiva de los poderes públicos y no simplemente una actividad negativa de tutela, garantía y protección de la esfera de acción reconocida a los ciudadanos y a los grupos sociales exenta de la acción de los poderes públicos. La reserva que se efectúa en el art. 149.1.30 C.E. a favor del Estado de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 C.E., no supone reducir las competencias normativas de las Comunidades Autónomas a un mero desarrollo reglamentario de la normativa estatal, sino que por el contrario supone una delimitación de manera tal que las Comunidades Autónomas ejercerán en plenitud su competencia fuera de lo que afecta al ámbito de la norma básica. En consecuencia, no existe una relación de jerarquía entre la normativa básica estatal y la autonómica sino una relación competencial. Se rechaza, también, que el desarrollo normativo del art. 27 de la Constitución tenga que llevarse a cabo, en todo caso, mediante leyes orgánicas. Si así fuera el art. 149.1.30 de la Constitución carecería de sentido, por lo que tal interpretación debe desecharse por incongruente.

Antes de examinar la LOECE, la representación del Gobierno Vasco señala cual es la estructura actual de las ikastolas y su forma de organización. De la historia del movimiento de ikastolas deduce la existencia de ciertas particularidades organizativas que ha recogido la Ley impugnada. Se ha recogido especialmente un sentimiento de la escuela como algo que debe ser gestionado por todos, gestión que necesita imperiosamente de la participación en las decisiones de todos los implicados en la ikastola, lo que se consigue en la Asamblea. Asimismo la acción diaria exige la gestión participativa de padres y Profesores en los diferentes órganos de gobierno y comisiones que se estiman convenientes y que deben asegurar la decisión y gestión democrática de todos los aspectos de la vida escolar, que va desde el mantenimiento de la escuela a la adscripción de profesorado a las mismas. Este modelo, que es una importante modificación del tipo de escuela conocido hasta ahora, ha dado excelentes resultados en la conducción de la escuela como marco de encuentro social de diferentes corrientes, y ha involucreado en el proceso educativo a los padres, Profesores y alumnos. El mantenimiento de tal modelo es imprescindible si efectivamente se quiere ofrecer una alternativa pública a las ikastolas.

La competencia comunitaria se justifica en los arts. 9.2 y 11 de la LOECE. La particularidad de las ikastolas (centro con modalidades específicas que resultan de su origen e historia; el carácter que le dieron sus fundadores, mantenido hasta el presente y de impartirse las enseñanzas en lengua vasca) las hacen perfectamente encuadrables en el art. 11.1 que dice que «los centros docentes a los que se refiere el art. 9.º acomodarán su estructura y régimen de funcionamiento a las exigencias del nivel o modalidad de que se trata». De aceptarse el planteamiento del Abogado del Estado sólo derivaría que no cabe ninguna posibilidad de acomodar, pues la representación del Gobierno identifica «acomodar» y «someterse plenamente», a un régimen uniforme. La Ley 15/1983 no calca el sistema organizativo de la LOECE, pero no, por ello, es inconstitucional. La Ley respeta los contenidos básicos del derecho de participación y las normas básicas de organización. La Constitución sólo obliga a la Comunidad Autónoma al respeto de los principios o normas básicas sin que quepa argumentar que los arts. en que se basa el Abogado del Estado sean básicos.

Por otra parte, el párrafo 3.º del art. 3, de la Constitución Española, sirve de apoyo competencial a la regulación impugnada. Las ikastolas gozaban de una organización democrática y eran instituciones populares cuando casi ninguna otra escuela, pública o privada, lo era. La democratización de las ikastolas no es algo que viene de fuera de la escuela, por vía de mandato jurídico, sino que forma parte de la manera de ser, de la idiosincrasia propia de la ikastola. La Ley 15/1983 sólo viene a reafirmar su estructura y organización tradicional, que no debe ser olvidada so pena de desnaturalizar la ikastola.

Finalmente se insiste en que la organización de la escuela pública no forma parte de la ordenación general del sistema educativo. No se discute que tal «ordenación general» sea competencia estatal. Pero se afirma que, en general, en el terreno de los principios, la organización de la escuela pública no forma parte de dicha competencia estatal. Se afirma, en efecto, que lo que el art. 149.1.30 C.E. establece como competencia estatal es la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales y académicos, cuestión que no tiene nada que ver con la organización de la escuela y garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos. El art. 27, en cuanto garantiza el derecho a la educación, estructura un derecho de prestación frente a los poderes públicos con competencias en la materia, del cual derivan diversos deberes de los poderes públicos. La escuela pública no es algo distinto a una forma concreta de satisfacción de dicho derecho, por mucho que pueda estimarse por algunos que es la mejor forma de satisfacción del derecho. Admitir formas distintas de organización, máxime cuando se respetan los principios básicos de tal organización resulta del sistema de reparto competencial. En otro caso se prima el principio de unidad sobre el de autonomía, de manera que unidad equivale a uniformidad y a exclusión del legislador autonómico. Es esto lo inconstitucional y no, en principio, la voluntad que asiste a la Ley 15/1983.

Se afirma, en la misma línea, que la facultad de homologación no es facultad que únicamente corresponda al Estado. Tal atribución competencial al Estado no figura en el art. 27.8 C.E. que habla de los «poderes públicos». Homologar equivale, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia, a «dar validez oficial», y en este sentido no quedan excluidas de tal facultad las Comunidades Autónomas que ejercerán, cuando hayan asumido competencia plena, como la vasca; las facultades de homologación que no correspondan al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.30 C.E., reafirmando la idea de que el uniformismo en la organización de la escuela pública no es consecuencia que derive de las facultades estatales.

Se concluye, así, que los arts. 15 a 22 de la Ley 15/1983, no son inconstitucionales. La Ley 15/1983 no invade ninguna competencia estatal y es instrumento válido para homologar y acomodar al sistema general de la escuela pública una modalidad especial, excepcional y única, de centro educativo, la ikastola que ha de convivir y coexistir con centros docentes de organización diferente, porque distinto es su origen y las características que los han definido.

Se analiza a continuación el articulado:

a) Art. 15. Se alega que es inconstitucional porque se regulan dos órganos no previstos en el art. 24.3 de la LOECE. Entiende, sin embargo, la representación del Gobierno Vasco, que el citado precepto admite que se creen por vía reglamentaria otros órganos en función de las características, niveles y capacidad de los centros. La naturaleza de las ikastolas, su origen, desarrollo y situación actual, permiten hablar de centros con características propias. Se concluye, así, que la propia LOECE permite al legislador autonómico, en este caso, incluso al Gobierno autónomo, a crear nuevos órganos colegiados, por lo que se estima carece de razón la argumentación de contrario sostenida por la Abogacía del Estado.

Al haberse creado estos órganos por ley, la modificación del reparto de facultades respecto de los órganos previstos en la LOECE no puede hacerse ya por reglamento, pues ello iría contra el principio de legalidad. Con ello se entra en otra cuestión que remite a los arts. siguientes de la Ley 15/1983: La determinación de lo que puede ser básico, si es que puede ser básica alguna materia de la organización de la escuela pública. En cualquier caso, cuando no se regule materia básica, la LOECE juega como derecho supletorio de la Comunidad Autónoma por lo que la modificación del derecho supletorio se debe hacer, cuando de Ley formal se trata, por norma de rango equivalente.

b) Art. 16. Se producen las argumentaciones anteriores, en defensa de la constitucionalidad de este art., al que se reprocha que regula un órgano no previsto en el art. 24.3 de la LOECE.

c) Art. 17. Este art., y los siguientes, plantean el problema de la trifulción de facultades a los órganos concretos que ha creado la Ley 15/1983. Ello plantea la necesidad de sí, dado que este art. 17 y los siguientes desarrollan el derecho de los Profesores, padres y,

en su caso, alumnos a intervenir en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, existe violación del art. 149.1.1 C.E., lo que requiere analizar si existe una minoración de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. La conclusión a que llega la representación del Gobierno Vasco es que no sólo no existe una minoración sino incluso un potenciamiento de tal participación.

Así resulta respecto del Reglamento de Régimen Interior. La previsión legal de que intervengan los padres se acomoda al motivo tercero de la Sentencia 5/1981; son los padres en cuanto tales y no en cuanto integrantes de una asociación los que intervienen. No afecta a las condiciones básicas el que se determine el número de representantes de padres (igual al de la suma de todo el personal docente y no docente) que intervienen con voz y voto, pues la Ley garantiza el derecho de todos los padres a intervenir en la discusión del Reglamento interno, aunque de igual manera a como hace la LOECE en algunos casos, se determina legalmente el porcentaje de participación numérica; la aprobación o desaprobación es siempre el resultado de una votación y no se puede hablar de mayoría cuando no existe una totalidad (número de personas con derecho a voto) determinada.

Finalmente, en materia tan importante como el reglamento interno, que afecta intereses que no son exclusivos de padres y Profesores, se garantiza también la presencia del personal no docente y de los alumnos.

Se concluye que difícilmente podrá decirse que se afectan las condiciones básicas de igualdad, en un derecho concreto como el de participación constitucionalmente reconocido, cuando el derecho se amplía a todos los sectores interesados. El art. 27.7 C.E. sólo determina el mínimo de intereses que deben estar representados, sin que quepa decir que en un sistema democrático participativo, como corresponde a un sistema social y democrático de derecho, la ampliación del derecho a participar en la aprobación del Reglamento de Régimen Interior a todos aquellos que tienen interés directos en el centro docente pueda ser inconstitucional. Lo más que cabe decir del art. 26.2 a) LOECE es que establece un mínimo, y lo que ha de decirse del art. 17 de la Ley 15/1983 es que garantiza aún mejor dicho derecho.

En cuanto al control de legalidad por el Departamento de Educación y Cultura, se entiende igualmente que, al no ser un control de oportunidad, no interfiere en nada la autonomía de la Asamblea general, por más que los actos que dimanen de los órganos de los centros deben moverse siempre en el marco de la Ley.

Por lo que respecta a la aprobación de principios y objetivos educativos se estima, igualmente, que la ampliación del derecho a participar no implica violación del art. 149.1.1 C.E. que sólo atribuye al Estado la competencia de dictar normas básicas. El sistema que se establece garantiza mejor el derecho de todos los interesados a participar. Por idénticas razones se considera acertada la regulación que se da al plan económico.

Finalmente, por lo que respecta a la designación del Director, entiende la representación del Gobierno Vasco que la competencia de selección y nombramiento de Directores ha sido reconocida como de la Comunidad Autónoma incluso en el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, anexo B, H; Real Decreto que es posterior a la LOECE. La Ley disciplina el régimen de selección sin modificar el art. 25.2 de la LOECE, puesto que resulta claro que el valor que tiene la elección, en relación al Departamento de Educación y Cultura, es el de una propuesta.

d) Arts. 18 y 19. Se entiende que estos arts. son consecuencia directa de los arts. 16 y 17 anteriores. En cuando aquellos han atribuido a la Asamblea general funciones que el art. 26.2 de la LOECE atribuye al Consejo de Dirección ha sido preciso reformar las funciones de éste. Se entiende, en suma, que la estructura y facultades del Consejo de Dirección son constitucionales al serlo también los arts. 16 y 17 de la Ley 15/1983. La inclusión de la competencia establecida en el apartado L, que el Abogado del Estado denuncia por no estar prevista en el art. 26.2 de la LOECE, deriva del carácter excepcional y atípico de las ikastolas. Es este carácter el que exige que existan determinadas funciones que deban ser atribuidas a los órganos de gobierno de las ikastolas aunque por sus peculiaridades no son enmarcables dentro del sistema general.

e) Art. 20. Se responde a la censura formulada por la Abogacía del Estado afirmando que los Profesores no quedan al margen de la elaboración del Reglamento de régimen interior, pues todos ellos forman parte de la Asamblea general.

f) Art. 21. Aunque se reconoce ser cierto que difiere de lo prevenido en la LOECE, se afirma que se garantiza, en el terreno de los principios y en el nivel de las condiciones básicas, la participación a que refiere el art. 27.2 C.E. en la gestión de los centros escolares.

Se arguye la inconstitucionalidad en base a la declaración de inconstitucionalidad del art. 18.1 LOECE. Se entiende que lo que dice la Sentencia no es lo que afirma el Abogado del Estado. La

Sentencia declara inconstitucional el requisito de «asociación» pues la consecuencia es que los no asociados pierden el derecho a participar, algo totalmente diferente a lo que este art. 22 establece pues todos los padres o tutores forman parte de la Junta, sin ningún requisito que implique restricción o limitación del derecho a participar.

Respecto de la impugnación referida al art. 1.º, párrafo 2.º, y disposición adicional primera, párrafo segundo de la Ley 15/1983. Considera la representación del Gobierno Vasco que no se infringe el principio de igualdad ante la Ley. La desigualdad que crea es, a su juicio, razonable, porque afecta a personas que ya prestaban servicios en las ikastolas y que han superado una serie de pruebas objetivas. Estos Profesores tienen una especialidad que les diferencia de los Profesores de otros centros; imparten enseñanzas especialmente en euskera. Es razonable un tratamiento diferente para quienes han acreditado ya, en su práctica docente, dicha especialidad. Nos encontramos ante un proceso de reforma de la prestación del derecho de educación en las ikastolas que exige la búsqueda de un equilibrio que, respetando los principios constitucionales del acceso a la función pública, hagan compatible el derecho al trabajo y la transformación en pública de las ikastolas que va a afectar o puede afectar a dicho derecho al trabajo.

Quinto.-La representación del Parlamento Vasco formula escrito de alegaciones el 23 de diciembre de 1983. Tras exponer el origen y significado de las ikastolas, señala que la Ley 15/1983, de 27 de julio, se inserta en el proceso abierto por el Real Decreto 1049/1979, de 20 de abril. Este Real Decreto desarrolla el artículo 3 de la Constitución y trata de hacer efectivo el derecho de cada ciudadano al conocimiento y uso de su lengua materna, así como el de poder recibir enseñanzas en la misma. Abrió la posibilidad de un sistema de separación lingüística en la enseñanza (art. 3.2). Pero el legislador vasco no trata de imponer ningún modelo sino que ofrece un sistema de separación lingüística con pleno respeto a la decisión ciudadana de acogerse a uno u otro medio lingüístico en que se plasma el modelo oficial de enseñanza, como se demuestra en la regulación ofrecida por el Decreto del Gobierno Vasco 138/1983, de 11 de junio.

Se responde, a continuación, a las alegaciones del Abogado del Estado respecto de cada uno de los preceptos de la Ley impugnada.

a) Art. 1, párrafo 2.º, y por conexión o consecuencia, arts. 2 y 3 de la Ley 15/1983.

Se entiende que el principio de igualdad ante la Ley, establecido en el art. 14 de la C.E., implica, obviamente, la prohibición de discriminación por razón de la lengua. Tras invocar diversos Convenios internacionales, que la representación del Parlamento Vasco considera aplicables a este caso, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.2 de la C.E., se considera que cuanto significa restricción o tratamiento desigual para que los vascos establezcan los tipos de centros de enseñanza en euskera, es inconstitucional. Para que se pueda hablar de auténtica igualdad es preciso que se adecúen las circunstancias e instrumentos que garantizan objetivamente la vida de la lengua, en igualdad auténtica -efectiva y real- con la lengua castellana. El argumento del Abogado del Estado, a cuyo tenor, la regulación de la oficialidad o cooficialidad de las lenguas incide directamente en las situaciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos (art. 149.1.1 C.E.) y afecta al principio de igualdad ante la Ley que se impone obligatoriamente a todos los poderes públicos, carece de fundamento. Es gratuito afirmar que se pretende imponer el vascuence en los centros públicos. La regulación impugnada tiene carácter opcional y es respetuosa con la compleja casuística. Si las dos lenguas son oficiales, no puede menos de afirmarse su igualdad en cuanto a oficialidad. Y ello importa, conforme al derecho comparado, que todos los idiomas oficiales sean instrumentos válidos jurídicamente para todo tipo de usos, sean de enseñanzas, sean de relación con los organismos públicos.

Finalmente se alega que el art. 1.2, lo que hace es comprobar la situación discriminatoria real del euskera hasta tanto se supere la situación diglósica que se padece y se alcance un bilingüismo real y efectivo. En conclusión, se entiende que los preceptos examinados son plenamente constitucionales.

b) Arts. 15, 16, 17, 19, 20 y 22, y con conexión o consecuencia, 18 y 21 de la Ley 15/1983.

En el mismo sentido de las alegaciones formuladas por la representación del Gobierno Vasco, se entiende que el ámbito reservado a la Ley Orgánica en materia educativa no se extiende a todo el desarrollo del derecho a la educación y los demás derechos fundamentales enumerados en el art. 27 C.E., sino a la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.30 C.E.). En este sentido alega la representación del Parlamento Vasco que comparte la doctrina contenida en el voto particular formulado por los Magistrados señores Arozamena y Rubio Llorente al motivo cuarto de la Sentencia de 13 de febrero de 1981.

Las Comunidades Autónomas que, como la Catalana y la Vasca, tienen estatutariamente competencia plena sobre la enseñanza, no tienen cerrada la vía para legislar sobre materias reguladas por la LOECE, ni pueden legislar sobre ninguna de ellas con entera libertad, sino vinculadas por los principios y normas básicas que la legislación establece o que de ella se derivan, dentro de un margen de libertad cuya determinación sólo puede ser hecha en cada caso concreto a través de una jurisprudencia de principios.

La representación del Parlamento Vasco es consciente de que la Ley 15/1983 introduce modificaciones respecto de los órganos previstos en la LOECE, art. 24, o respecto de su composición y funciones, pero, sin embargo, no comparte con el Abogado del Estado que tales modificaciones sean inconstitucionales. Implícitamente, la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, en el epígrafe núm. 25, dentro del motivo cuarto, dice que «la modificabilidad por Leyes de las Comunidades Autónomas permitiría la creación en ellas de escuelas públicas organizadas de modo radicalmente diferente al contenido de la Ley vigente 5/1980...» El propio Tribunal, implícitamente, reconoce la modificabilidad, en tanto esta modificación no sea definida como radical.

Lo que resta es determinar el alcance de la modificabilidad. La representación del Gobierno de la Nación analiza pormenorizadamente las modificaciones que la Ley impugnada introduce respecto de la LOECE. Se alega que tales modificaciones no comportan inconstitucionalidad ya que las condiciones básicas no deben ser interpretadas puntualmente sino en su espíritu integrador de todos los elementos concurrentes en los centros de educación. Las condiciones básicas se transforman en voluntad democratizadora mediante la participación de todos los interesados en la educación. Lo básico es que se implante la participación, la colaboración, la enseñanza de conformidad con el art. 27.7 C.E.

Del origen y significado de las ikastolas resulta como característica esencial la participación. Hasta el punto de convertirse en una experiencia de asociación educativa de los implicados e interesados. Los arts. 15, 16 y 17 impugnados se refieren a la Asamblea general como órganos de gobierno de las ikastolas. La Asamblea general en las ikastolas es la expresión y garantía de un derecho constitucional, valor superior del ordenamiento jurídico, que es la igualdad, que alcanza su máxima realización en la Asamblea.

La impugnación del art. 18 por conexión o consecuencia, es una muestra de que el Abogado del Estado pretende convertir en básico lo que es accesorio. Ciertamente, tanto la Ley Vasca como la LOECE, reconocen carácter básico a la participación de los Profesores en el Consejo de Dirección, pero que sean dos o sean cuatro, más que básico es accesorio y dependiente de realidades socio-políticas que inciden, tratando de crear sus propios modelos, sin que las exigencias constitucionales hayan de identificarse con ellos. Contra lo que dice el Abogado del Estado, los representantes de los alumnos en el Consejo de Dirección están previstos en el propio art. 18: «En caso de que en la ikastola se implanten niveles educativos superiores a la EGB, dos representantes de los alumnos, elegidos de entre los delegados de curso».

En cuanto al art. 19, de conformidad con la filosofía expuesta, la alteración de funciones atribuidas y repartidas en distintos órganos no afecta al carácter básico, ya que lo básico viene definido por la propia Constitución y no es otra cosa que los Profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervengan en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca. Conforme a la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (EAPV. art. 16) es la Ley 15/1983 la que ha establecido estos términos.

Otro tanto se alega respecto del art. 20. Se observa que la concepción cerrada y rígida que propugna el representante del Gobierno está en contradicción con una correcta valoración de lo que ha de considerarse básico y accesorio.

Al no distinguirlo, todo lo que no es idéntico a los esquemas de la LOECE es tildado de inconstitucionalidad, valoración ésta que pugna con la distinción entre lo que es básico y accesorio.

En relación con la impugnación del art. 21, se reitera que el hecho de que la representación en la constitución de la Junta económica de la LOECE sea de dos Profesores, frente a uno en la Ley 15/1983 del Parlamento Vasco, o tres representantes de padres por dos, es puramente accidental y no afecta a la sustancia del órgano, por lo que no puede considerarse que comporta una modificación radical que justifique la calificación de inconstitucional.

Respecto al art. 22, el hecho de que la LOECE prevea que en cada centro haya una asociación de padres de alumnos «a través de la que ejercía su participación en los órganos colegiados» no impide que exista una junta de padres que será precisamente uno de los órganos colegiados en los que se realice la evocación participativa de la asociación. Lejos de ser algo irreconciliable, la junta de padres resulta ser el cauce de la asociación de padres de familia, prevista en la LOECE. Por ello, no se ve que pueda ser tachado de inconstitucionalidad.

Respecto de la impugnación de la disposición adicional primera, la Ley se limita a dar relevancia de méritos a un servicio cultural de hecho, que durante años no ha tenido relevancia jurídica alguna, servicio cultural prestado no a las instituciones de la Comunidad sino al propio pueblo. La Ley vasca se encuentra con unos servicios que ya están siendo prestados, pues la Ley no crea las ikastolas sino que trata de regularlas. Ha de considerarse que el personal afectado, además de la capacitación acreditada por sus títulos homologados legalmente, ha superado pruebas y ha sido sometido a una especialización, su docencia en euskera, propia de una experiencia pública.

Tampoco se puede decir que la Constitución impida la comprobación de méritos. En todo caso, será el sistema de comprobación el que ha de adecuarse a las exigencias de igualdad, entendida ésta con los matices que el propio Tribunal Constitucional está aportando reiteradamente.

Por lo expuesto considera que es conforme a la Constitución la citada disposición adicional primera, en relación con el art. 1 de la Ley impugnada.

Sexto.-Por providencia de 30 de octubre último, se acordó señalar el día 6 de noviembre para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.-La Ley 15/1983, de 27 de julio, de dicho año, del Parlamento Vasco, que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, crea una entidad de derecho público a la que denomina «Instituto Vasco de Ikastolas» o «Euskal Ikastolen Erakunde»; otorga a dicho Instituto la consideración de organismo autónomo de carácter administrativo vinculado al Departamento de Educación y Cultura y le atribuye, básicamente, la función de promover e impartir enseñanzas en euskera en los niveles educativos no universitarios. En la regulación contenida en la Ley se establecen los centros que, en virtud de la Ley, dependen del Instituto que se crea y, finalmente, en lo que aquí interesa, se estatuye el régimen jurídico de los órganos de gobierno de las ikastolas dependientes del Instituto.

El Abogado del Estado, tomando como punto de arranque una afirmación del apartado 2.º del art. 1 de la Ley, funda el recurso básicamente en la imposibilidad de que se suplante a la escuela pública nacional, que es el instrumento de un sistema educativo homologado para toda España, por una escuela pública vasca que, en virtud de la especialidad de enseñanza en vascuence, se separe de la ordenación general del sistema.

Para resolver el recurso es necesario partir de algunas indeclinables premisas, como son los preceptos del Estatuto de Autonomía, los límites dentro de los cuales el recurso se mueve y las disposiciones contenidas en la Ley impugnada. Cifrándonos a los susodichos criterios conviene resaltar los siguientes puntos: a) que según el art. 16 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad autónoma del País Vasco tiene competencia en materia de enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollan, de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 de la misma y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía; b) que el presente recurso de inconstitucionalidad no impugna la creación del Organismo Autónomo de carácter administrativo denominado Instituto Vasco de Ikastolas y que tampoco se pone en cuestión la legitimidad de este tipo de centro educativo; c) que en la Ley que se enjuicia no existe norma alguna relativa a la programación de las enseñanzas que hayan de impartirse en tales centros o en su adecuación a lo que el art. 27.8 de la Constitución denomina el «sistema educativo».

La impugnación se centra, en la primera parte del recurso, en el apartado 2.º del art. 1.º de la Ley vasca 15/1983, que dice concretamente que la creación del Organismo Autónomo que en ella se instituye, se considera «como un paso transitorio hacia la consolidación de la Escuela pública vasca, regulada por las Instituciones de la Comunidad Autónoma y con cuerpos de funcionarios docentes propios de éstas». La disposición citada no puede ser declarada inconstitucional por las razones que en el recurso se esgrimen. La disposición no es otra cosa que una simple manifestación de propósitos, de los que no surgen derechos ni obligaciones. Y ni siquiera puntualiza el concepto de «Escuela Pública Vasca», que en el momento presente debe entenderse como un conjunto de centros educativos sostenidos con fondos públicos, en los que, sin perjuicio de la enseñanza del castellano, se utiliza como lengua el euskera, pues cualquier otra posible inteligencia del término carece hoy de base de sustentación. Naturalmente si en el futuro el propósito que la disposición enuncia, se plasmara en realizaciones incompatibles con el modelo educativo que la Constitución establece, sobre todo en relación con la programación general de las enseñanzas, o supusiera alguna desviación de las normas constitucionales, en especial de la que se prescribe en el art. 27, las disposiciones mediante las cuales se tratara de llevar a cabo ese

propósito, en tal forma, podrían ser residenciadas ante los Tribunales de Justicia y ante esta misma jurisdicción. Lo que lleva a concluir que, entendido del modo que queda indicado, el art. 1.2 de la Ley vasca 15/1983, no es contrario a la Constitución.

Despejado de esta suerte el camino, los temas a debatir ahora se reducen a la consideración de si la especialidad de la enseñanza en vascuence constituye un factor bastante para entender que produce vulneración de la Constitución y, en concreto, si determina alguna discriminación que pueda ser contraria a lo dispuesto en el art. 14 del texto fundamental.

El primero de los problemas esbozados ha de considerarse resuelto tras nuestra Sentencia núm. 82/1986, de 26 de junio, en la que se analiza la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, llamada Ley Básica de Normalización del Uso del Euskera. Por las razones que allí se señalaron, no puede ponerse en cuestión la legitimidad constitucional de una enseñanza, en que el vehículo de comunicación sea el euskera, que es lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en el territorio de dicha Comunidad, junto con el castellano, de conformidad con lo dispuesto en el art. 3.2 de la Constitución y en el art. 6.1 del Estatuto de Autonomía.

Tampoco puede decirse que la organización de enseñanzas en la referida lengua constituya discriminación del resto de la población que no pueda o no quiera utilizarla. El preámbulo de la Ley, que es indiscutible parámetro de interpretación de su sentido, dice claramente que el nuevo ordenamiento jurídico garantiza el respeto y la protección de las diversas modalidades lingüísticas así como la libertad de creación de centros educativos, no teniendo la Ley otro alcance que el de ofrecer soluciones institucionales que consoliden las aspiraciones populares contenidas en la experiencia del movimiento de las ikastolas.

Por todo ello es preciso reconocer que el Instituto que en la Ley aquí examinada se crea, puede promover la creación de ikastolas y atender a las ya existentes, sin perjuicio de que en esta actividad, como es lógico, hayan de repetirse las normas constitucionales, las Leyes Orgánicas y las demás reglas de Derecho estatal que sean aplicables. Asimismo es preciso reconocer la legitimidad constitucional de la coexistencia de enseñanza en euskera y enseñanza en castellano, siempre y cuando queden garantizados, en igualdad de condiciones, los derechos de los residentes en el País Vasco para elegir con libertad real uno u otro tipo de enseñanzas.

Segundo.-En su segunda parte, el recurso de inconstitucionalidad versa sobre los preceptos de la Ley Vasca 15/1983 en que se regulan los órganos de gobierno de las ikastolas dependientes del Instituto Vasco de Ikastolas y se señalan las competencias de los mismos. Se trata de los arts. 15, 16, 17, 19, 20 y 22 y por conexión o consecuencia los arts. 18 y 21. El problema lo centra el Abogado del Estado señalando que de acuerdo con lo que dijo la Sentencia de este Tribunal de 13 de febrero de 1981 (Sentencia 5/1981), no son modificables por las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, determinadas por sus respectivos Estatutos, los preceptos contenidos en la Ley Orgánica de Estatutos de Centros Escolares (LOECE) que estaba vigente en el momento de interponerse el recurso; todo ello en relación con la disposición contenida en el art. 16 del Estatuto de Autonomía, donde ya vimos que las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanza quedaban limitadas por la observancia del art. 27 de la Constitución y de las Leyes Orgánicas que lo desarrollan.

Definida, de esta suerte, la cuestión central, se suscitan de manera inmediata dos problemas que es preciso resolver. El primero es determinar si el límite de las competencias de la Comunidad Autónoma, que antes se ha referido, hay que situarlo en el hecho de que la normativa estatal ha de considerarse de carácter básico o si debe entenderse como inmodificable por encontrarse contenida en una Ley Orgánica o si ambos datos han de jugar conjuntamente; y el segundo problema es el que de modo genérico se puede denominar del *ius superveniens*.

Tercero.-En la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero («Boletín Oficial del Estado» número 47, de 24 de febrero), se produjo una primera aproximación al primer problema que se acaba de plantear al final del fundamento jurídico anterior. Se discutía allí la legitimidad constitucional, finalmente reconocida, de la disposición adicional número 3 de la LOECE, por suponerse que infringía el art. 81 de la Constitución. Alegaban los recurrentes que tal vulneración se producía al establecer la disposición adicional la posibilidad de derogaciones o de modificaciones de una Ley Orgánica, contraria a las previsiones constitucionales, pues, de admitirse -se decía- el precepto impugnado, una Ley de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma podría derogar o modificar una Ley Orgánica de las Cortes Generales. En puridad, el problema no quedaba de esta manera realmente planteado, pues no se trata de una efectiva derogación o modificación de la Ley Orgánica de las Cortes Generales por Ley de la Comunidad Autónoma, sino de la validez de la creación de una ordenación jurídica que fuera de aplicación preferente a tal Ley. La sentencia

5/1981 admitía esta posibilidad, aunque de forma limitada, señalando que «la reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango», indicándose asimismo que cuando «en una misma Ley Orgánica concurren materias estrictas y materias conexas hay que afirmar que en principio también estarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el art. 81.2 de la Constitución y que así debe ser en defensa de la seguridad jurídica». La citada Sentencia admitió también que la Ley Orgánica pudiera permitir la modificación por Ley ordinaria de los preceptos que la propia Ley Orgánica califique como no orgánicos y que, si tal calificación no se incluyera, en definitiva la Sentencia de este Tribunal sería la que hubiera de indicar cuáles de los preceptos de la Ley Orgánica pueden ser modificados por Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas.

En la Sentencia 87/1985, de 15 de julio («Boletín Oficial del Estado» núm. 194 de 14 de agosto) se discutía la legitimidad de un Derecho Administrativo sancionador creado por las Comunidades Autónomas y el problema que ello planteaba, en la medida en que supusiera una afectación del ámbito de los derechos fundamentales. La citada Sentencia, arrancando de la idea de que dichos actos administrativos suponen una delimitación negativa del ámbito de la libertad, concluye que no puede decirse que por ello sea de la exclusiva competencia del Estado el Derecho Administrativo sancionador, señalando que las normas autonómicas pueden desarrollar los principios básicos del ordenamiento estatal.

En términos generales puede decirse que la reserva enunciada en el art. 81.1 de la Constitución para el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas no es incompatible con la colaboración internormativa entre la fuente a favor de la cual la reserva se establece y otras fuentes de producción reconocidas en la Constitución, para alcanzar, de este modo, una disciplina integral y articulada del ámbito de que se trate. Es claro que, cuando la fuente infraconstitucional «de cabecera» sea, como aquí ocurre, la Ley Orgánica, no serán trasladables, en un todo, los criterios ordenadores de las relaciones entre Ley (ordinaria) y reglamento y ello no sólo porque las Leyes orgánicas y ordinarias no se sitúan, propiamente, en distintos planos jerárquicos, sino, sobre todo, porque las primeras quedan constitucionalmente informadas por un principio de especialidad, de tal modo que no podrán extender su normación más allá del ámbito que en cada caso les haya sido reservado, sin perjuicio de la eventual incorporación de normas ordenadoras de materias «conexas» (Sentencia 5/1981, Fundamento Jurídico 21).

Sin perjuicio, sin embargo, de esta última problemática —aquí secundaria, porque entra sin dificultad en el concepto de «desarrollo» ex art. 81.1 todo lo relativo a la organización de la participación reclamada por el art. 27.7—, no existe, de principio, imposibilidad constitucional para que la Ley Orgánica llame a la ordinaria a integrar en algunos extremos sus disposiciones «de desarrollo», dando así lugar, y con las mismas garantías constitucionalmente exigibles (Sentencia 83/1984, Fundamento Jurídico 4.º), a una colaboración entre normas que no diferirá —en este plano de la integración entre distintos preceptos— de la relación que en los casos de reserva de Ley pueda establecerse entre esta última fuente y el Reglamento. En realidad, la Constitución sólo impide que esta colaboración internormativa se establezca, a través de fórmulas delegantes, con los Decretos legislativos gubernamentales (art. 82.1), de tal manera que, cuando la remisión presente en la Ley Orgánica lo es a la Ley formal, no existiría, sólo por ello, obstáculo para el reconocimiento de su regularidad constitucional. El problema es, más bien, el de cuál sea el carácter de tal remisión y el de la sujeción que la misma entraña sobre el legislador ordinario, pues ciertamente habría de reputarse ilegítimo todo reenvío en blanco o con condiciones tan laxas que vinieran a defraudar la reserva constitucional en favor de la Ley Orgánica. Si esto no se produce —y aquí podrían trasladarse las consideraciones de la citada Sentencia 83/1984—, la colaboración entre Leyes —orgánica y ordinaria— para disciplinar la materia reservada a la primera no parece pueda excluirse, de principio.

Existen casos, cuando se trata de la reserva para el «desarrollo» de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, en que, por lo demás, tal tipo de remisión será difícil de obviar. Cuando no se está ante derechos de libertad, sino prestaciones o de participación —de este último carácter son los enunciados en el art. 27.7 de la Constitución—, el «desarrollo» de los derechos es también, inevitablemente, ordenación del ámbito institucional o vital en el que los derechos han de existir y puede no acomodarse a los criterios de política legislativa que se consideren atendibles la plena integración de todas estas normaciones en el texto que adquirirá la especial rigidez de la Ley Orgánica. En estos términos, la opción del legislador orgánico en favor de la remisión al ordinario puede ser —confirmándose, así también, que la separación de círculos compe-

tenciales no puede ser absoluta— una técnica sustitutiva de la igualmente constitucional consistente en la inclusión en la propia Ley Orgánica de normaciones ajenas ya al ámbito reservado («materias conexas»).

En otro orden de cosas, aunque con relevancia para éste, la Sentencia 5/1981 no descartó totalmente el principio que la Ley Orgánica entonces enjuiciada (LOECE) contuviera remisiones a normas internas al ámbito escolar (cooperativas), aunque sí la indeterminación con la que aquél reenvío se produjo entonces (Fundamento Jurídico 15). Una remisión análoga a los reglamentos de régimen interior se contiene también hoy en la LODE (art. 54.3, entre otros).

La opción del legislador orgánico de deferir a la Ley, positivamente condicionada por sus normas, la integración de algunos de sus enunciados, deviene imperativo constitucional cuando de articular las competencias estatales con las autonómicas se trata. La Ley Orgánica puede, ciertamente, disponer una regulación plena de los modos y órganos de participación de la comunidad escolar en el gobierno del centro, pero, aun en tal caso, una parte de esa normación habrá de tener carácter meramente supletorio respecto de las Comunidades Autónomas que, al amparo de lo prevenido en el art. 149.1.30 de la Constitución, hayan recabado para sí las competencias que, a contrario, ese precepto permite sean asumidas en los Estatutos (art. 149.3).

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el concepto del que la Constitución se vale en el citado art. 149.1.30 («normas básicas para el desarrollo del art. 27...»), no posee el mismo alcance que el que genéricamente enuncia el art. 81.1. El enunciado de aquél precepto impone al intérprete considerar que, respecto de las Comunidades que ostenten competencias en su virtud, las instituciones generales del Estado no retienen, como competencia exclusiva, la normación de todo aquello que, en lo relativo al art. 27 de la Constitución, pueda considerarse «desarrollo» (art. 81.1) de los derechos fundamentales allí reconocidos. Ni la unidad de la Constitución toleraría que una de sus disposiciones (art. 149.1.30) se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (art. 81.1) ni, de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes en el ordenamiento integral del Estado (art. 81.1) puede sobreponerse a la norma que, en un plano del todo diverso, busca articular los ámbitos materiales que corresponden a ordenamientos diversos, por más que obviamente unidos (art. 149.1.30). El criterio general de que, en el Estado de autonomías territoriales, las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencia a un cierto ente (Sentencia 37/1981, Fundamento Jurídico 2.º) parece habría aquí de tenerse en cuenta, tanto más cuanto que, según antes se apuntó, la colaboración —en términos generales— entre Ley Orgánica y ordinaria no ha de reputarse, en todo caso, constitucionalmente ilegítima.

Por todo ello, la delimitación de competencias que establece el art. 149.1.30 entre el Estado y las Comunidades cuyos Estatutos hayan operado a partir de este precepto, no podrá establecerse, sin más, tomando como parámetro el texto formalmente aprobado en «desarrollo» de los derechos enunciados en el art. 27 de la Constitución. Para alcanzar el deslinde competencial es necesaria una indagación material, que permita identificar cuáles, de entre las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica, encierran «normas básicas para el desarrollo del art. 27», porque sólo son ellas, respecto de estas Comunidades, las que marcan el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas. No toda divergencia, pues, entre Ley Orgánica y territorial será causa de vicio de inconstitucionalidad en esta última y si sólo su eventual apartamiento del contenido de aquellas «normas básicas», cuya identificación corresponde, en última instancia, a este Tribunal Constitucional. Por lo demás, el título específico que, en el orden de la educación, así ostenta el Estado para disponer la normación básica hace ya pasar a un segundo plano, en este caso, el alcance de la cláusula general ex art. 149.1.1.

No parece, por otra parte, que el peculiar enunciado del art. 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco permitiera llegar, en este punto, a conclusiones diferentes de las apuntadas respecto de lo dispuesto en el art. 149.1.30. Es cierto que, acaso con desafortunada técnica de expresión, aquel precepto estatutario parece limitar la competencia autonómica que reconoce por referencia, genéricamente, a las «Leyes Orgánicas», pero no lo es menos que en la misma disposición se hace una remisión explícita a «las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 de la Constitución», de tal modo que aquella alusión inespecífica parece ha de entenderse a la luz de esta última, más precisa, so pena de relativizar plenamente la remisión que el Estatuto hace, a través de la cita del precepto constitucional de referencia, a las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución». Si así no fuera, por lo demás, el íntegro enunciado del art. 16 del Estatuto vendría a vaciarse de contenido: En contra de su evidente *ratio*, las competencias autonómicas, subordinadas ya, genéricamente, a todo lo dispuesto en la normación orgánica, devendrían meras facultades ejecutivas

y aplicadoras de las disposiciones estatales, invirtiéndose así el sentido de la cláusula «sin perjuicio», que se recoge en el último inciso del precepto.

Las conclusiones que a partir de las anteriores premisas pueden sentarse precisan, sin contradecirlo, el alcance de lo declarado en el Fundamento Jurídico 25 de la Sentencia 5/1981, de este Tribunal. El que una parte de la normación aprobada con carácter de Ley Orgánica (y en el ámbito a esta fuente reservado) pueda ser sustituida, sin alterar lo que haya de entenderse por normación básica en este punto, por Leyes autonómicas, es una posibilidad abierta hoy por el texto de la LOE (disposición adicional 1.1) y que no fue enteramente descartada en aquella resolución del Tribunal. Si se dijo en ella —y ello motivó una declaración de inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la LOE— que la regulación de los órganos de gobierno de los centros públicos contenía «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución (...), estableciendo "condiciones básicas" para el ejercicio de los derechos fundamentales de padres, Profesores y alumnos (...), y que «su modificabilidad por Leyes de las Comunidades Autónomas permitiría la creación en ellas de escuelas públicas organizadas de modo radicalmente diferente al contenido en la Ley Orgánica 5/1980, con lo cual se violaría tanto el art. 81 de la Constitución como su art. 149.1, 1.º, y 30». Estas declaraciones no parecen incompatibles con el reconocimiento de un margen de normación autonómica en el ámbito del art. 27.7 de la Constitución e integrando las normas básicas estatales en este punto. En la Sentencia se afirmó sólo que las disposiciones orgánicas en la materia contenían «normas básicas» y que su pretendida alteración por preceptos autonómicos permitiría el resultado inconstitucional de configurar un modelo escolar «radicalmente diferente» al contenido en la Ley Orgánica. Nada parece impedir la consideración, sin embargo, de que, salvado y respetado aquel contenido básico, las Comunidades Autónomas, sin introducir así divergencias «radicales» en la organización de los centros sobre los que ostentan competencias, disciplinen —integrando de este modo la normación estatal— los cauces de participación que hagan posible adecuar las exigencias establecidas en el art. 27.7 de la Constitución y en la misma Ley Orgánica a sus peculiaridades específicas.

Cuarto.—Las conclusiones a las que hemos llegado en los apartados anteriores permiten abordar y resolver el problema del llamado *ius superveniens*, planteado por la derogación de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, que era parámetro y límite de las competencias estatutarias del País Vasco en el momento de dictarse la Ley y en el momento de formalizarse el recurso. Supuesto que no se trata de una adecuación absoluta de norma a norma, sino de la ubicación de la normativa autonómica dentro de las líneas generales marcadas por las bases establecidas en la legislación estatal, es el concepto material de base, más que el formal de precepto legal, el que ha de ser tenido en cuenta. Dado que el recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto establecer la conformidad con la Constitución de una determinada legalidad (y su mantenimiento dentro del ordenamiento jurídico o su expulsión de él), cuando el juicio de constitucionalidad haya de producirse por el contraste no sólo con la Constitución, sino con el llamado bloque de la constitucionalidad, de acuerdo con lo que dispone el art. 28.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal al hablar de leyes que dentro del marco constitucional se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, es claro que el Tribunal habrá de considerar las leyes vigentes y las bases materiales establecidas en el momento de formularse el juicio y dictarse la sentencia, lo que quiere decir que en el presente caso el contraste ha de producirse entre la Ley del Parlamento Vasco 15/1983, y las bases del desarrollo del art. 27.7 de la Constitución contenidas en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 3 de julio de 1985. Y para ello el primer paso ha de ser determinar cuál es en este terreno la normación básica.

En orden al desarrollo de los derechos de intervención de la Comunidad escolar en el control y en la gestión de los centros (art. 27.7), es básica la regulación que exprese las dos determinaciones esenciales que, omitidas en este precepto constitucional, han de dar vida a aquellos títulos de intervención: El carácter de la participación que se reconozca a profesores, padres y, en su caso, alumnos y, de otra parte, la determinación genérica y general, para todo el territorio del sistema de órganos en que esa participación haya de expresarse. En cuanto al primer punto, la Constitución no ha prejuzgado nada expresamente, de tal modo que «este derecho puede revestir, en principio, las modalidades propias de toda participación, tanto informativa como consultiva, de iniciativa, incluso decisoria, dentro del ámbito propio del control y gestión (...). Se deja así por la Constitución a la libertad de configuración del legislador, la extensión de esta participación (...).» (Sentencia 77/1985, Fundamento Jurídico 21). La opción por una u otra modalidad de intervención ha de corresponder al legislador estatal, sin perjuicio de que las competencias concretas en que se articule

dicha intervención puedan, sin desfigurar su identidad de conjunto, ser moduladas o ampliadas en virtud de las competencias de la Comunidad Autónoma. La acomodación de las previsiones autonómicas a las así dispuestas en la Ley Orgánica no expresará, en definitiva, sino la necesaria uniformidad básica del régimen de los derechos fundamentales en el conjunto del ordenamiento (art. 149.1.1) y así, por poner un ejemplo, aquella normación autonómica no podría devaluar a intervención meramente «consultiva» un derecho de participación en la decisión o un poder de decidir, establecido en la Ley Orgánica. Si podría modificar el régimen orgánico de adopción de los acuerdos o ampliar a supuestos análogos, previsiones participativas presentes en la norma estatal.

En la definición de un esquema básico de órganos de participación hay que considerar como «básicos», la normación que perfila, en sus líneas fundamentales, el «sistema de gobierno» escolar, esto es, la previsión de órganos unipersonales y colegiados, el modo de integración de estos últimos (su composición o no trimembre y los mínimos de participación respecto de los diferentes componentes de la comunidad escolar) y sus atribuciones esenciales. Más allá de esto, la alteración concreta en el modo de composición de un órgano determinado o de designación de sus integrantes, e incluso, la previsión de órganos de participación adicionales, pueden considerarse hipótesis constitucionalmente correctas siempre que, en unos casos y en otros, no se de lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal.

Quinto.—Los preceptos que el Letrado del Estado impugna en la Ley del Parlamento Vasco 15/1983, son, concretamente, los arts. 15, 16, 17, 19, 20 y 22 y, por conexión o consecuencia, además, el 18 y el 21.

a) El art. 15 enumera los órganos colegiados de gobierno, diciendo que han de ser por lo menos la Asamblea General, el Consejo de Dirección, el Claustro de Profesores, la Junta económica y la Junta de Padres de Alumnos.

El Abogado del Estado considera inconstitucional tal precepto porque crea dos órganos colegiados que no se encuentran previstos en la normativa estatal. Con independencia de lo que se diga al examinar en concreto cada uno de estos órganos, desde ahora hay que decir que la existencia de órganos colegiados distintos de los que existen en la enumeración legal, no sólo no resulta contrario a la Constitución, sino que la permite la Ley Orgánica estatal.

b) El art. 16 define la Asamblea General como órgano máximo de la dirección de la ikastola, sin perjuicio de las facultades que competen a la Administración. Componen la Asamblea General, la totalidad del personal docente y no docente, un número de padres de alumnos igual al del personal docente y no docente aunque admitiendo que puedan asistir con voz y sin voto todos los padres, los alumnos delegados de curso de niveles superiores a la E. G. B., en caso de que existan dichos niveles educativos, y representantes del Ayuntamiento en número igual al de alumnos.

Para determinar el ajuste con la Constitución y con el sistema de distribución de competencias contenido en el Estatuto de Autonomía, ha de confrontarse la regulación que en la Ley que se examina se hace de la Asamblea de Ikastola con el órgano que en la LOE asume las potestades máximas de participación en la gestión y control de los centros. Se trata, como es obvio, del Consejo Escolar de Centro, cuya composición establece el art. 41 LOE, diciendo que lo formarán el Director del Centro, que será su Presidente, el Jefe de Estudios, un concejal o representante del Ayuntamiento, un número determinado de profesores elegidos por el claustro y un número determinado de padres de alumnos y de alumnos. Es de advertir que el art. 41.2 de la LOE remite al desarrollo reglamentario la determinación del número total de componentes del Consejo, la proporción interna de la representación de padres y alumnos y la distribución de los restantes puestos entre profesores, padres de alumnos, alumnos y personal de administración y servicios.

La diferencia más llamativa que se puede extraer del cotejo entre la regulación del Consejo Escolar de Centro en la LOE y la regulación de la Asamblea General de la Ikastola en la Ley 15/1983, es la mayor dosis de autogestión, si se le puede llamar así, que existe en esta última figura, que, por sí sola, no puede considerarse como atentatoria de las bases de desarrollo del art. 27 de la Constitución, dado que, en el punto que nos ocupa, dentro del precepto constitucional citado, la relevancia la adquiere el apartado 7.º y el derecho de participación de Profesores, padres y alumnos, en el control y en la gestión de los centros sostenidos por fondos públicos. Es destacable también la mayor representación municipal que existe en la Asamblea de la Ikastola, pues frente a un sólo concejal o representante del Ayuntamiento, al que se da cabida en el centro escolar del Centro de la LOE, en la Ley Vasca 15/1983, se da entrada a un número de representantes municipales igual al de alumnos; lo cual por sí sólo tampoco determina exralimitación respecto de las antes citadas bases. Ha de insistirse nuevamente en que si a la Comunidad Autónoma compete el desarrollo reglamen-

tario de la LODE, no existe razón de peso para que, en virtud de una ley, no pueda llegarse a una consecuencia que en ningún caso es sustancialmente diversa.

Ello no obstante ha de advertirse que en la composición del Consejo Escolar, la LODE establece unas cuotas mínimas en orden a la participación de Profesores y de padres de alumnos y alumnos (confrontar art. 41.1 d) y e)), pues el número de Profesores no puede ser inferior al tercio de los componentes y el de padres de alumnos y alumnos tampoco puede ser inferior a un tercio. Si el desarrollo del art. 27.7 de la Constitución tiene por objeto, como antes se ha dicho, articular la intervención de Profesores, padres y, en su caso, alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, ha de considerarse que los mínimos de participación en los órganos a través de los cuales el control y la gestión se realicen, constituyen una base del desarrollo del mencionado precepto constitucional. Ello no lleva, sin más, a la inconstitucionalidad del art. 16.1 de la Ley Vasca 15/1983, pero exige una interpretación de dicho precepto, a la hora de ser aplicado, en que se respete la norma básica de que el número de Profesores no sea inferior al tercio del total y que lo mismo se haga respecto del número de padres de alumnos y alumnos.

c) El art. 17 define las funciones de la Asamblea General, estableciendo, entre ellas, las de aprobar el Reglamento de régimen interior y modificarlo en su caso, sin perjuicio del control de legalidad por parte del Departamento de Educación y Cultura; aprobar los principios educativos generales a los que habrá de atenerse toda la actividad de la ikastola de acuerdo con la programación general establecida por el Departamento de Educación y Cultura; aprobar la memoria anual de actividades de la ikastola, aprobar el plan de administración de los recursos presupuestarios y elegir al Director proponiendo su nombramiento al Departamento de Educación y Cultura.

El Abogado del Estado impugna la mentada distribución de funciones por cuanto que se aparta de las disposiciones de la LOECE. Sin embargo, si se sigue el parangón entre la Asamblea General de la ikastola y el Consejo Escolar del centro de la LODE, no es posible encontrar diferencias notables con lo que pueden considerarse como bases establecidas en el art. 42 de este último texto legal, donde se atribuye al Consejo Escolar entre otras competencias la de elegir al Director, aprobar el proyecto de presupuestos y la programación; aprobar el reglamento de régimen interior, etcétera. Puede pues decirse que las facultades que el art. 17 reconoce a la Asamblea General de las ikastolas no se aparta de las bases de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación.

d) El art. 18 de la Ley que examinamos, establece la composición del Consejo de Dirección, señalando que estará formado por el Director de la ikastola, el Jefe de estudios; dos Profesores elegidos por el Claustro, cuatro padres elegidos por la Junta de Padres de Alumnos; un representante del municipio en que esté ubicada la ikastola y, en el caso de que en la ikastola se impartan niveles superiores a la E. G. B., dos representantes de alumnos elegidos por delegados de curso.

Como hemos dicho anteriormente, el art. 36 de la LODE permite, además de los órganos unipersonales y colegiados que en el texto legal se determinan, otros que se establezcan en los reglamentos de desarrollo. Por ello la existencia de un Consejo de Dirección, como órgano subordinado a la Asamblea General de la ikastola, no puede ser considerado como atentatorio de las bases establecidas en la legislación del Estado, ni tampoco las competencias que se le atribuyen, que en términos generales coinciden en una parte con las que el art. 42 de la LODE atribuye al Consejo Escolar.

Sin embargo, habrá de observarse lo que se dijo en relación con el art. 16.1 respecto de la consideración como bases de los mínimos de participación de Profesores, padres de alumnos y alumnos, en su caso, pues si el Consejo de Dirección es órgano subordinado a la Asamblea General, no deben modificarse en el Consejo de Dirección tales mínimos, considerados como básicos, lo que obliga, al igual que en el caso del anteriormente citado precepto, a llevar a cabo una interpretación del mismo, a la hora de aplicarlo, que respete las señaladas bases.

e) El art. 19 de la Ley establece las funciones del Consejo de Dirección que regula el anterior art. 18, señalando las siguientes:

a) Proponer terna de candidatos a Director de la ikastola a la Asamblea General para su elección por parte de ésta; b) Elaborar el Reglamento de Régimen Interior para someterlo a la aprobación de la Asamblea General; c) Desarrollar los principios u objetivos educativos generales a los que habrá de atenerse toda actividad de la ikastola para someter a la aprobación de la Asamblea General; d) Informar la programación general de las actividades educativas de la ikastola; e) Velar por el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre admisión de alumnos en la ikastola; f) Supervisar la gestión económica ordinaria de la Junta Económica a través de la información periódica que ésta deberá facilitar; g) Resolver los problemas de disciplina que afecten a los

alumnos de acuerdo con el Reglamento de Régimen Interior; h) Planificar y programar las actividades culturales y extraescolares de la ikastola; i) Establecer relaciones de cooperación con otros Centros Docentes; j) Elevar a los órganos de la Administración, informes sobre el desenvolvimiento de la ikastola y sus problemas, formulando, en su caso, las oportunas propuestas; k) Asistir y asesorar al Director en los asuntos de su competencia; l) Proponer la adscripción de funcionarios a las ikastolas, así como la contratación de personal por el Organismo Autónomo para dichas ikastolas, según criterios de selección objetivos elaborados por el Departamento de Educación y Cultura.

El Abogado del Estado, en el escrito de recurso, impugna de este artículo los apartados a), b), c), f) y l); El primero de ellos por las mismas razones alegadas respecto del art. 17, párrafo 5.º; los apartados b) y c) por desviarse de lo dispuesto en la Ley Orgánica; el apartado f) por privar al Consejo de Dirección de la facultad de aprobar el Plan de administración de los recursos presupuestarios del centro, y el apartado l) por atribuir al Consejo de Dirección una competencia no prevista en la Ley Orgánica estatal.

Sin embargo, como en los casos anteriores, ha de señalarse que no se trata tanto de decidir si existe o no desviación respecto del texto de la Ley Orgánica, como de decidir si se puede considerar respetuoso de lo que dentro de tal legislación ha de considerarse como básico. En efecto, las funciones que al Consejo de Dirección se atribuyen en los apartados a), b) y c), son de pura elaboración previa para sumisión de los resultados a la Asamblea General, por lo que, reconocida la legitimidad de este último órgano, no hay razón ninguna para considerar inconstitucionales las funciones atribuidas.

Por lo que se refiere a lo dispuesto en el apartado f) es de señalar que cualquiera que fueran los términos de la antigua LOECE, no contiene la LODE ninguna previsión sobre este apartado, por lo que no puede considerarse inconstitucional; por último, respecto de lo dispuesto en el apartado l), habrá que señalar que permitida por el art. 42 LODE, la atribución en forma reglamentaria de otras atribuciones no puede reconocerse como inconstitucional.

f) Restan por examinar los arts. 20, 21 y 22 de la Ley 15/1983, que tratan respectivamente del Claustro de Profesores, de la Junta Económica y de la Junta de padres de alumnos. Ninguno de estos preceptos puede, por las razones que en el recurso se esgrimen, considerarse como contrario a los preceptos constitucionales, ni las bases que en las Leyes Orgánicas del Estado desarrollan el art. 27 de la Constitución. Habrá que insistir, nuevamente, en la posibilidad de creación de otros órganos de los centros públicos, que, con carácter general, reconoce el art. 36 LODE. Además de ello, habrá que señalar que ninguna de las funciones que a los órganos de que ahora se trata se atribuyen, violan las bases derivadas de la legislación del Estado; El Claustro de Profesores que regula el art. 20, porque se le atribuyen funciones de asesoramiento y de promoción de iniciativas aparte de las que son, naturalmente, propias del profesorado; la Junta Económica prevista en el art. 21, porque es sustancialmente un órgano de gestión del Consejo de Dirección, y la Junta de padres de alumnos que establece el art. 22, porque se le atribuyen funciones de elaboración de propuestas de colaboración y de iniciativa.

Sexto.-Para concluir nuestro examen, resta el problema que plantea el párrafo segundo de la disposición adicional primera de la Ley impugnada, en la que se considera mérito preferente en los concursos a los cuerpos de Profesores del Instituto Vasco de Ikastolas los años de servicio prestados en ellas. El Abogado del Estado lo considera contrario al art. 30.1 de la Ley de Proceso Autonómico (Ley 12/1983, de 14 de octubre) por entender que no se cumple la regla de que la selección, formación y promoción de los funcionarios que se integran en los cuerpos o escalas propias de las Comunidades Autónomas, habrán de realizarse de acuerdo con los principios de igualdad, de mérito y de capacidad. Sin embargo, debe señalarse que el sistema que la citada disposición adicional prevé, no es un sistema de acceso restringido, que, con suficiente justificación, puede considerarse concorde con lo dispuesto en los arts. 14 y 23 de la Constitución, según se desprende, últimamente, de la sentencia 50/1986, de 23 de abril («Boletín Oficial del Estado» núm. 120, de 20 de mayo), sino un sistema de selección abierto, con concurrencia de toda clase de personas, donde lo único que se lleva a cabo es la valoración de un posible mérito, que debe considerarse como el reconocimiento de una experiencia. Ello por sí sólo no es en modo alguno contrario a los preceptos de la Constitución, ni tampoco lo es a las prescripciones de la antes citada Ley sobre el Proceso Autonómico, sin perjuicio, como es lógico, de que si en las disposiciones o actos de ejecución de la norma se vulneraran, de hecho o de derecho, el principio de igualdad ante la Ley y el de libre acceso a la función pública en condiciones de igualdad, tales actos o disposiciones puedan residenciarse ante los tribunales de justicia y ser objeto, en su caso de un recurso de amparo constitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Primero.—Declarar que el párrafo 2.º del art. 1.º de la Ley del Parlamento Vasco 15/1983, objeto de este recurso, no es contrario a la Constitución, interpretado conforme al fundamento jurídico primero de esta sentencia.

Segundo.—Declarar que el art. 16.1 de la Ley no es contrario a

30375 Sala Segunda. Recurso de amparo número 673/1984. Sentencia número 138/1986, de 7 de noviembre.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta; don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 673/1984, promovido por don Emilio Hellín Moro, representado por la Procuradora doña Concepción Hoyos Moliner, y dirigido por el Letrado don Francisco López-Amo, contra el Acuerdo de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de 6 de abril de 1984, que dispuso su traslado desde el Centro Penitenciario de Cartagena al de Zamora. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Letrado del Estado; y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Con fecha 21 de septiembre de 1984 se presentó don Emilio Hellín Moro, por su propio derecho, deduciendo recurso de amparo contra la decisión de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias por la que ordena su traslado desde el Centro Penitenciario de Cumplimiento de Segundo Grado de Cartagena, donde cumple condena, al Centro Penitenciario de Zamora, Departamento especial de régimen cerrado. De acuerdo con la presentación esta decisión se fundaría exclusivamente en motivaciones políticas extrapenitenciarias y estaría dirigida a concentrar a todos los internos calificados por dicha Dirección como de extrema derecha. Contra esa decisión se interpuso recurso ante el Juez de Vigilancia de Valladolid, recurso que fue estimado en parte en el auto de 1 de agosto de 1984. Mediante el mismo se ordenó se diera al recurrente trato correspondiente a su clasificación de interno de segundo grado, situándolo de inmediato fuera del Departamento especial en el que se encontraba y colocándolo en el espacio destinado generalmente a los internos del Centro de Zamora en régimen ordinario. En el mismo auto el Juez de Vigilancia no dio lugar a la petición de traslado de este último establecimiento que había solicitado el recurrente. Ante nuevo recurso del recurrente el Juez de Vigilancia declaró el día 30 de agosto de 1984 carecer de competencia para ordenar el traslado a Cartagena solicitado por el interno. El recurrente alega que de esa manera quedó expedita la vía del recurso de amparo por violación de los derechos que le confieren los arts. 14 y 25.3 de la Constitución.

Segundo.—Por providencia de 10 de octubre de 1984 la Sección 1.ª dispuso que se librasen los correspondientes oficios para la designación de Procurador y Letrado del turno de oficio.

Tercero.—Con fecha 29 de octubre de 1984 se registra otra presentación del recurrente en la que, nuevamente por derecho propio, y en la creencia de que la providencia anterior había admitido a trámite su recurso de amparo reitera sus argumentaciones y agrega diversos documentos.

Cuarto.—Con fecha 7 de noviembre de 1984 la Sección Primera tuvo por nombrados a los Letrados propuestos por el Consejo General de la Abogacía Española.

Quinto.—La Procuradora doña Pilar Rodríguez de la Fuente se presentó mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 5 de diciembre de 1984, justamente con el Letrado don Francisco López-Amo, quien se excusa respecto de la defensa del recurrente, en los términos del art. 36 L.E.Civ. por estimar insostenible la

la Constitución, interpretado conforme al fundamento jurídico 5.º, apartado b), de esta sentencia.

Tercero.—Declarar que el art. 18 de la Ley no es contrario a la Constitución, interpretado conforme al fundamento jurídico 5.º, apartado d), de esta sentencia.

Cuarto.—Desestimar el recurso en todo lo demás.

Insértese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid a 6 de noviembre de 1986.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Rubricado.

presentación de éste. Ello motivó la providencia de la Sección 2.ª de 12 de diciembre de 1984 por la que se procedió de acuerdo con el art. 38 L.E.Civ. a remitir testimonio de las presentes actuaciones al mencionado Consejo General de la Abogacía para que se emita dictamen en el plazo de seis días. Transcurrido este plazo la misma Sección decidió por providencia de 23 de enero de 1985 interesar del mencionado consejo la pronta remisión del dictamen solicitado, lo que reiteró todavía en las providencias de 27 de marzo, 8 de mayo y 3 de julio del mismo año. El informe fue recibido finalmente el 5 de noviembre de 1985 y en él se estima que la pretensión del recurrente es sostenible, por lo que, se agrega, se debería proceder a designarle Letrado del turno de oficio. Esta designación se produjo mediante la providencia de 27 de noviembre de 1985.

Sexto.—Con fecha 23 de diciembre de 1985, la Procuradora doña Pilar Rodríguez de la Fuente procedió a presentar la demanda de amparo contra el Acuerdo de la Dirección General Penitenciaria que en 6 de abril de 1984 trasladó al recurrente desde el Centro Penitenciario de Cartagena al de Zamora.

a) De acuerdo con la demanda el recurrente fue clasificado el 20 de junio de 1983 en el segundo grado de ejecución por la Junta de Régimen y Administración del Centro de Cartagena, lo que fue ratificado por el Juez de Vigilancia Penitenciaria.

b) Con fecha 3 de marzo de 1984 la Dirección General de Instituciones Penitenciarias acordó la regresión a primer grado del recurrente, lo que fue ratificado por el auto del Juez de Vigilancia Penitenciaria de Murcia de 3 de abril de 1984 por estimar que «el interno en cuestión no puede ser considerado como de peligrosidad extrema o inadaptado al régimen ordinario, por ausencia de causas objetivas que así lo determinen, ni es autor de graves alteraciones de la convivencia en el Centro Penitenciario ni en el mismo se observa evolución desfavorable de su personalidad».

c) La Dirección General de Instituciones Penitenciarias ordenó con fecha 6 de abril de 1984, según la demanda, sin propuesta previa de los Equipos de Observación y Vigilancia, el traslado del recurrente desde el Centro Penitenciario de segundo grado de Cartagena al de Zamora «deduciéndose al parecer —se expresa en la demanda—, únicamente motivaciones políticas, con la intención de concentrar en un mismo Centro a todos los internos calificados como de extrema derecha».

d) El recurrente recurrió esta medida ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria de Valladolid, quien en el Auto dictado el 1 de agosto de 1984 reaseñó en el Antecedente 1 reconoció su derecho a un tratamiento de segundo grado.

Al insistir el demandante en lo referente a su petición de traslado, que no había sido acogida por el auto mencionado, el Juez de Vigilancia le hizo saber con fecha 30 de agosto de 1984 su incompetencia para ordenar el traslado solicitado.

e) La demanda señala además que las reiteradas denuncias de los efectos, a su juicio, nocivos sobre el recurrente del traslado ordenado a Zamora por razones de desarraigo y dificultad de convivencia en el Centro Penitenciario, que vendrían, siempre en el concepto del recurrente, a intervenir en el cumplimiento de los fines de la pena.

f) La demanda estima que la orden de traslado vulnera el art. 25.2 CE, porque la actuación de la Dirección General no habría violado los arts. 10.1 L.Gral. Penitenciaria y 48 de su Reglamento que reservan los establecimientos de régimen cerrado o departamentos especiales para penados clasificados de peligrosidad extrema o por casos de inadaptación, circunstancias que no se dan en el recurrente.

Asimismo el traslado infringiría el art. 65 L.Gral. Penitenciaria por haber decidido una regresión del tratamiento infundada, ya que no es de apreciar una evolución desfavorable de la personalidad del recurrente.