



SR. CONSEJERO DE EDUCACIÓN

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 30 de marzo de 2023, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 29/2023, relativa al **anteproyecto de Ley de educación del País Vasco** (Ref.: **DNCG_LEY_54759/21_07**).

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión el vocal Sr. Beitia Ruiz de Arbulo.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D.^a M.^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D.^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.^a M.^a Jesús Urkiola Mendibil.

D.^a M.^a Lourdes Pérez Ovejero.

D.^a Mirari Erdaide Gabiola.

D.^a Jaione Juaristi Sánchez.

SECRETARIO:

D. Jesús M.^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 56/2023

ANTECEDENTES	2
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO	8
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN	15
CONSIDERACIONES.....	15
I Procedimiento de elaboración	15
A) Consideraciones generales	15
B) La fase inicial del procedimiento	17
C) La apertura del procedimiento: la audiencia y la participación.....	21
D) Los informes aportados	24
E) La incidencia económica	36
F) Valoración final del procedimiento	49
II El derecho a la educación y aspectos competenciales	50
III Análisis del contenido del proyecto	66





A) Consideraciones generales	66
B) Análisis del articulado	77
Título I.- Disposiciones generales:	77
Título II.- Derecho a la educación y convivencia positiva:	86
Título III.- Gobernanza del Sistema Educativo:	90
Título IV.- Las lenguas en la educación vasca:	106
Título V.- Innovación, evaluación y mejora continua:	113
Título VI.- Autonomía de los centros educativos:	122
Parte final:	129
C) Técnica normativa	135
CONCLUSIÓN	142

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 2 de febrero de 2022, del Consejero de Educación, se solicita dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi acerca del anteproyecto de ley señalado en el encabezamiento, que tuvo entrada en esta Comisión al día siguiente.
2. El expediente remitido comprende, además de la orden acordando la consulta, la siguiente documentación:
 - a) Orden de 17 de septiembre de 2021 del Consejero de Educación por la que se somete a consulta pública la elaboración del anteproyecto de ley.
 - b) Alegaciones de 28 de septiembre de 2021 de la ONCE, Organización Nacional de Ciegos Españoles.
 - c) Alegaciones de 12 de octubre de 2021 de doña Irene Fuentes Ibeas.
 - d) Alegaciones presentadas en octubre de 2021 por las personas siguientes: doña Alicia García Villamor, doña Ana Jesús Merino Iriarte, doña Ainhoa Roitegui San Martín, doña Laura Feijoo Fuente, don Enrique Muñoa Arregui, doña Ainara Fernández García, doña Naiara López Zabala, doña Mónica Zuñiga Arias, doña Virginia Castanedo Escribano, doña María Esperanza López Hernández, doña Nuria Oliva Biancani, doña Cristina Pérez Pérez, doña Amaya Gómez Corcuera, doña Atxarte Salvador Navarro, doña Ane Miren Beneitez Rivero.



- e) Alegaciones de 19 de octubre de 2021 de la Fundación UNICEF Comité País Vasco.
- f) Alegaciones de 19 de octubre de 2021 de Euskal Eskola Publikoaz Harro Topagunea.
- g) Alegaciones de 22 de octubre de 2021 de las personas siguientes: don Raúl Eguiluz Perez y doña Naia Gómez Llanos, doña Lorena Rodriguez Rodriguez, doña Sonia Macarro De la Torre, don Jose María Redondo Navarro, doña Haizea Peral López, doña Aitziber Marcos Díez, don Iker Duvison Mendizabal, doña Silvia Robledo Cabeza, don Andoni Murguia Santin, doña Susana Diaz de Durana Santa Coloma, doña Ana María Casas Martínez, doña María Lourdes Luque Cano, doña Ana Mera Vázquez, don Marcos Ruiz Gutiérrez-Crespo, doña Lorea Castillo Tabernero, Araiz Santamaria Recondo, don Jose Maria Mercero Larraza, don Sergio Santamaría Martínez, doña Maria Soledad Gonzalez Salazar, doña Sandra Marina Martins de Oliveira, doña Marta Ocio Vizquete, doña Ana Ocio Vizquete, doña Laura Gonzalez Arija, doña Mainer Nieto Rodriguez, doña Sara Esteban González.
- h) Alegaciones de 9 de noviembre de 2021 de Kristau Eskola.
- i) Alegaciones de 9 de noviembre de 2021 de don Asier Garcia Fernandez y doña Vanesa Garcia Esteban-Barcina.
- j) Alegaciones de 9 de noviembre de 2021 de Amnistía Internacional.
- k) Orden de 8 de abril de 2022 del Consejero de Educación, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.
- l) Informe de 21 de julio de 2022 sobre las aportaciones realizadas en el trámite de consulta pública previa.
- m) Memoria justificativa de 21 de julio de 2022.
- n) Informe del impacto en la juventud de 21 de julio de 2022.
- o) Informe de cargas administrativas de 21 de julio de 2022.
- p) Informe de evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas de 21 de julio de 2022.



- q) Informe de impacto en la infancia y adolescencia y en la familia de 21 de julio de 2022.
- r) Informe de impacto en función del género de 21 de julio de 2022.
- s) Memoria económica de 22 de julio de 2022.
- t) Orden de 22 de julio de 2022 del Consejero de Educación por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de ley.
- u) Resolución de 5 de septiembre de 2022, del Viceconsejero de Administración y Servicios, por la que se somete a información pública el anteproyecto de ley.
- v) Oficio de 15 de septiembre de 2022 del Consejero de Educación de audiencia en relación con el anteproyecto de ley.
- w) Informe jurídico de 15 de septiembre de 2022 de la Asesoría Jurídica.
- x) Alegaciones de 15 de septiembre de 2022 de doña Daniela Velasco Russo.
- y) Alegaciones de 19 de septiembre de 2022 de don Josu Azarloza Amorebieta.
- z) Oficio de 20 de septiembre de 2022 de la Directora de Servicios del Departamento de Trabajo y Empleo comunicando la no presentación de alegaciones.
- aa) Alegaciones de 21 de septiembre de 2022 del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
- bb) Oficio de 22 de septiembre de 2022 de la Directora de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Departamento de Seguridad comunicando la no presentación de alegaciones.
- cc) Oficio de 23 de septiembre de 2022 de la Directora de Servicios del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales comunicando la no presentación de alegaciones.
- dd) Informe de 26 de septiembre de 2022 de la Autoridad Vasca de la Competencia.
- ee) Alegaciones del Departamento de Salud de 27 de septiembre de 2022.



- ff) Oficio de 28 de septiembre de 2022 del responsable de la Asesoría Jurídica del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo comunicando la no presentación de alegaciones.
- gg) Alegaciones de 29 de septiembre de 2022 de EURGETXO- Asociación Europeísta.
- hh) Alegaciones del sindicato LAB de 29 de septiembre de 2022.
- ii) Certificación de LAB de 25/01/2021 sobre la persona que representa al sindicato.
- jj) Alegaciones 30 de septiembre de 2022 de las asociaciones GIARBI y HAURPRIBI.
- kk) Alegaciones de 4 de octubre de 2022 del Colegio de Psicología de Bizkaia.
- ll) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 6 de octubre de 2022.
- mm) Informe de organización de 6 de octubre de 2022 de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
- nn) Alegaciones de 6 de octubre de 2022 de don José Ignacio Eguizábal Escribano.
- oo) Oficio de 6 de octubre de 2022 de la Secretaria General del Consejo Económico y Social Vasco (CES) sobre el momento de su intervención.
- pp) Alegaciones de 11 de octubre de 2022 de la Asociación de Escuelas de Música de Euskadi.
- qq) Alegaciones de 11 de octubre de 2022 de Euskadiko Kooperatiben Konfederazioa (KONFEKOOP) Confederación de Cooperativas de Euskadi
- rr) Alegaciones de 11 de octubre de 2022 de Ikastolen Elkartea.
- ss) Alegaciones de 11 de octubre de 2022 de FEVAS Plena Inclusión Euskadi - Asociación vasca de entidades en favor de las personas con discapacidad intelectual.
- tt) Alegaciones de 11 de octubre de 2022 de Kristau Eskola.



- uu) Alegaciones de 11 de octubre de 2022 de STEILAS, Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Euskadi.
- vv) Alegaciones de 11 de octubre de 2022 de Euskararen Gizarte Erakundeen Kontseilua.
- ww) Alegaciones de 11 de octubre de 2022 de don Ricardo Arana Mariscal.
- xx) Alegaciones de 12 de octubre de 2022 de don Joseba Paul Olabarrieta Txabarri.
- yy) Alegaciones de 12 de octubre de 2022 de la Federación de AMPAS de Euskadi FAPAE/EIGEF.
- zz) Alegaciones de 12 de octubre de 2022 de doña Cristina Sanchez de la Yncera.
- aaa) Alegaciones de 12 de octubre de 2022 de Euskal Gorrak - Federación Vasca de Asociaciones de Personas Sordas.
- bbb) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 de Hezkuntzan Librezale.
- ccc) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 de CONFEBASK - Confederación Empresarial Vasca.
- ddd) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 de AICE-IZEA - Asociación Independiente de Centros Educativos.
- eee) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 de Eusko Ikastola Batza - EBI Elizbarrutiko Ikastetxeak.
- fff) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 del sindicato ELA.
- ggg) Informe de 13 de octubre de 2022 del sindicato ELA.
- hhh) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 de Arnas Dezagun Guraso Taldeak
- iii) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 de EHIZE-Asociación de Directoras-es de Centros de Adultos de la CAPV.
- jjj) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 de EHIGE-Euskal Herriko Ikasleen Gurasoen Elkartea.
- kkk) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 del Colectivo Pedagógico ADARRA.



- lll) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 de estudiantes de 1º curso de Ciencias Políticas y Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la UPV/EHU.
- mmm) Alegaciones de 13 de octubre de 2022 de doña Eider Berazadi Aramendi.
- nnn) Alegaciones de 14 de octubre de 2022 de Salud Mental Euskadi FEDEAFES Buru Osasuna Euskadi.
- ooo) Alegaciones de 18 de octubre de 2022 del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi.
- ppp) Alegaciones del Foro ERELGUNE presentadas el 18 de octubre de 2022.
- qqq) Oficio de 20 de octubre de 2022 de la Confederación EHIGE Euskal Herriko Ikasleen Gurasoen Elkarteak por el que solicita al Departamento de Educación la remisión de un nuevo documento con la garantía jurídica necesaria.
- rrr) Informe de 24 de octubre de 2022 de Emakunde.
- sss) Dictamen 22/1 de 25 de octubre de 2022 del Pleno del Consejo Escolar de Euskadi.
- ttt) Informe de 9 de noviembre de 2022 de la Dirección de Función Pública.
- uuu) Oficio de 10 de noviembre de 2022 de la Directora de Servicios del Departamento de Cultura y Política Lingüística comunicando la no formulación de alegaciones.
- vvv) Memoria de 16 de noviembre de 2022 sobre las aportaciones al anteproyecto de ley.
- www) Memoria económica complementaria de 24 de noviembre de 2022.
- xxx) Informe de 1 de diciembre de 2022 de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.
- yyy) Memoria económica complementaria de 9 de enero de 2023.
- zzz) Informe de 13 de enero de 2023 de la Dirección de Presupuestos.



aaaa) Informe de 27 de enero de 2023 de la Oficina de Control Económico (OCE).

bbbb) Memoria de 2 de febrero de 2023 sobre la tramitación del anteproyecto de ley.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

3. En una extensa parte expositiva se señalan las razones que impulsan la iniciativa. El primer epígrafe se titula “Una ambición colectiva”, en él se expresa que la educación es la apuesta estratégica más importante para un país que persiga la cohesión social, la igualdad y el desarrollo económico armónico, en el marco de los valores democráticos propios de una sociedad avanzada. También se añade que la ley surge desde la convicción compartida, en la comunidad educativa y en la sociedad vasca, de que, en vez de resignarse a recibir el impacto de los cambios, la educación tiene la gran oportunidad de ser el instrumento decisivo para que tales cambios representen una enorme mejora en la configuración de nuestras sociedades. Se destaca el papel protagonista de los alumnos y alumnas y del personal docente altamente cualificado en el proceso de transformación y adaptación a las nuevas realidades.
4. El epígrafe segundo se titula “El Porqué de una nueva Ley”, en el que, tras referir la importancia de las leyes que configuran el marco normativo actual sustentado en las bases del pacto alcanzado en el año 1992, que permitió el desarrollo de un sistema educativo participativo, plural e integrador de la diversidad y una potenciación del euskera como lengua propia, se hace hincapié en los cambios producidos en un periodo de casi treinta años y en la necesidad de que se aborde la reforma a fin de posibilitar una transición educativa justa, la construcción de un Sistema Educativo Vasco con capacidad de adaptación y flexibilidad para dar respuesta a las necesidades de cada momento y, sobre todo, para llevarlo a cabo a través de un proceso inclusivo, basado en la equidad, en la cohesión social y en la excelencia. La ley, sigue diciendo la exposición de motivos, no regula solo la educación pública y, en concreto, los centros educativos de titularidad pública, sino que pretende una regulación integral del Sistema Educativo Vasco.
5. El epígrafe tercero, se ocupa de los “Valores del Sistema Educativo”, ya que constituyen el eje de la convivencia, de la enseñanza y del aprendizaje en el marco de una escuela inclusiva en la que todo el alumnado tenga acceso a una educación de calidad y al desarrollo máximo de sus competencias para la vida, y que la ley sintetiza en ser, saber y convivir.



6. El epígrafe cuarto está dedicado a “Una educación Plurilingüe e Intercultural”. Como aspectos reseñables, la ley pretende que la educación vasca se estructure como un sistema multilingüe cuyo eje es el euskera, y se articula a través de dos lenguas oficiales y, al menos, una lengua extranjera, para garantizar la cohesión social y la capacidad de comunicación de la ciudadanía en ambas lenguas oficiales. Esta ley apuesta por hacer posible que el conjunto del alumnado, con independencia del origen familiar, conozca, al finalizar los estudios, las dos lenguas oficiales al mismo nivel y posea conocimientos de, como mínimo, una lengua extranjera.
7. Asimismo, con esta ley, se dará un salto cuantitativo y cualitativo en la presencia del euskera en toda la comunidad educativa, ya que se quiere reforzar el papel del euskera como lengua de referencia del sistema educativo y potenciar su uso activo por parte del alumnado en el contexto educativo formal y no formal. También quiere hacer presentes en los centros las lenguas y culturas del alumnado de origen extranjero, favorecer el mutuo reconocimiento, poner de relieve el valor cultural y económico de la diversidad y promover la integración educativa para despertar en el alumnado la curiosidad por otras lenguas y culturas, y proporcionarle conocimientos sobre las características y funcionamiento de las mismas.
8. El epígrafe quinto, describe de forma resumida la estructura y contenido de la ley.
9. El anteproyecto se compone de ciento tres artículos integrados en un título preliminar (con un artículo sin numerar) y seis títulos, divididos en capítulos, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.
10. El título preliminar (“Definiciones”) incluye una serie de definiciones.
11. El título I (“Disposiciones generales”) se compone de cuatro capítulos.
12. El capítulo I (“Objeto de la Ley y Sistema Educativo Vasco”) se constituye con el artículo 1 dedicado al objeto de la ley.
13. El capítulo II (“Bases, principios, fines y valores del Sistema Educativo Vasco”) relaciona en el artículo 2 los principios, y en el artículo 3, los fines del Sistema Educativo Vasco.
14. El capítulo III (“Valores del Sistema educativo vasco”) reúne los artículos 4 a 7. El artículo 4 está dedicado a los valores, que se fundamentan en tres ejes, que se desarrollan en el artículo 5, sobre el ser, el artículo 6, sobre el saber, y en el artículo 7, sobre el convivir.



15. El capítulo IV (“Organización de las Enseñanzas”) se divide a su vez en cuatro secciones. La sección 1ª (“Ordenación de las enseñanzas y currículo académico”) se inicia con el artículo 8, que distingue entre las enseñanzas del régimen general y las enseñanzas de régimen especial. El artículo 9 delimita el contenido del currículo. La sección 2ª (“Enseñanzas de régimen general”) dedica el artículo 10 a la educación infantil, el artículo 11 a la educación básica, el artículo 12 a la educación primaria, el artículo 13 a la educación secundaria obligatoria, el artículo 14 al bachillerato y el artículo 15 a la educación para personas adultas. La sección 3ª (“Enseñanzas de régimen especial”) se subdivide a su vez en cuatro subsecciones. La subsección 1ª regula en el artículo 16 las enseñanzas de idiomas, la subsección 2ª, en el artículo 17, las enseñanzas artísticas, la subsección 3ª, en el artículo 18, las enseñanzas deportivas y la subsección 4ª, en el artículo 19, la educación no presencial.
16. El capítulo V (“tipología de centros”) tiene cuatro artículos. El artículo 20 establece una clasificación de los centros de docentes del Sistema Educativo Vasco. Los centros pueden ser públicos, que se definen en el artículo 21, centros privados concertados, caracterizados en el artículo 22, y centros privados, que son objeto del artículo 23.
17. El título II (“Derecho a la Educación y Convivencia Positiva”) se compone de tres capítulos.
18. El capítulo I (“Derecho a la Educación”) aborda en el artículo 24 el contenido de dicho derecho, y el artículo 25 se refiere al Sistema Público Vasco de la Educación.
19. El capítulo II (“Planificación y Acceso al Sistema Educativo”) regula en el artículo 26 el acceso al sistema educativo. El artículo 27 versa sobre las garantías para una escolarización inclusiva. El artículo 28 establece el proceso y criterios de acceso a las plazas de los centros educativos financiados con fondos públicos. El artículo 29 señala los mecanismos de garantía de la gratuidad.
20. El capítulo III (“La convivencia positiva”) contempla en el artículo 30 la convivencia positiva como eje vertebrador de una escuela diversa. El artículo 31 destaca la incidencia de los principios de inclusión e igualdad. El artículo 32 se ocupa de las bases fundamentales del modelo vasco de enseñanza, la convivencia, la coeducación e interculturalidad. El artículo 33 declara la corresponsabilidad de las familias y agentes educativos y otros actores en la salvaguarda de la convivencia en la educación. El artículo 34 relaciona las medidas en relación con la diversidad, cuya aplicación se atribuye fundamentalmente al departamento competente en materia de educación.



21. El título III (“Gobernanza del Sistema Educativo”) incluye tres capítulos.
22. El capítulo I (“Gobernanza, planificación y contrato programa”) define en el artículo 35 la gobernanza del Sistema Educativo Vasco. El artículo 36 señala el contenido del plan estratégico y del contrato programa, así como su conexión.
23. El capítulo II (“Gobierno y dirección profesional de centros educativos. Liderazgo pedagógico de las direcciones de centros”) se subdivide en cuatro secciones. La sección 1ª (“órganos de gobierno de los centros educativos”) establece en su artículo 37 los órganos de gobierno de los centros educativos. El artículo 38 se ocupa del equipo directivo. El artículo 39 prevé la creación de estructuras administrativas y de gestión compartida de centros educativos. La sección 2ª (“Gobierno de los centros educativos públicos”) regula en el artículo 40 la dirección de los centros educativos públicos, y el artículo 41, el procedimiento de selección de la dirección del centro y la selección de su personal. El artículo 42 contempla los aspectos en los que se traduce el reconocimiento de la función directiva. El artículo 43 establece el régimen aplicable al equipo directivo. El artículo 44 señala la naturaleza y funciones del claustro del profesorado. El artículo 45 alude a la constitución de órganos de coordinación didáctica y tutoría. El artículo 46 regula las atribuciones del Consejo Escolar del centro. La sección 3ª (“Gobierno de los centros educativos concertados”) contempla en el artículo 47 los órganos de gobierno y de coordinación docente, el artículo 48 versa sobre el personal directivo, el artículo 49, sobre el claustro del profesorado, y el artículo 50, sobre el Consejo Escolar del centro educativo concertado. La sección 4ª (“Centros privados no concertados”) se compone del artículo 51, que se ocupa de los órganos de gobierno y de coordinación docente, el artículo 52, del personal directivo, y el artículo 53, del claustro del profesorado.
24. El capítulo III (“Consejos Escolares y participación en el sistema educativo”) también se subdivide en secciones. La sección 1ª (“Participación en la programación de la enseñanza”) aborda en el artículo 54 la citada participación, que se garantiza a todos los actores de la comunidad educativa y de los sectores sociales afectados. El artículo 55 incluye una larga lista de ámbitos de la programación general de la enseñanza. El artículo 56 establece la normativa de aplicación al Consejo Escolar de Euskadi y resto de consejos. La sección 2ª (“Consejo Escolar de Euskadi”) señala en el artículo 57 la naturaleza del Consejo Escolar de Euskadi, el artículo 58, su composición, y el artículo 59, las funciones del órgano. La sección 3ª (“El Consejo de la Escuela Pública Vasca”) prevé en su artículo 60 la creación del órgano y funciones. La sección 4ª (“Los Consejos Educativos Municipales”) contempla en el artículo 61 la posible constitución de Consejos Educativos Municipales en municipios en los que exista uno o más de un centro educativo, que podrán



aprobar proyectos educativos comunitarios, y que serán consultados en diversas cuestiones.

25. El capítulo IV (“Comunidad Educativa”) reúne dos secciones. La sección 1ª (“La comunidad Educativa: Normas generales”) determina en su artículo 62 los integrantes de la comunidad educativa. La sección 2ª (“Actores de la comunidad educativa”) incluye en dicha categoría al alumnado (artículo 63), el personal docente (artículo 64), las familias (artículo 65) y el personal de administración y servicios, así como los profesionales de atención educativa (artículo 66).
26. El título IV (“Las lenguas en la educación vasca”) tiene cuatro capítulos.
27. El capítulo I (“El marco plurilingüe e intercultural del Sistema Educativo Vasco”) caracteriza en el artículo 67 el citado marco plurilingüe, y el artículo 68 determina los niveles de competencia en las lenguas oficiales y lenguas extranjeras.
28. El capítulo II (“Proyectos lingüísticos en el Sistema Educativo Vasco”) regula los proyectos lingüísticos en el artículo 69, el tratamiento integral e integrado de las lenguas en el artículo 70 y el alumnado proveniente de fuera de la Comunidad Autónoma Vasca, lengua y culturas del alumnado de origen extranjero, en el artículo 71.
29. El capítulo III (“Personal docente y no docente”) incluye tres artículos dedicados el artículo 72 a la formación para mejorar la capacitación lingüística del personal docente, el artículo 73 a la formación del personal docente en la enseñanza de las lenguas y el artículo 74 a la formación del personal no docente.
30. El capítulo IV (“Uso ambiental del euskera”) regula en el artículo 75 el uso ambiental del euskera y responsabilidad compartida de la sociedad.
31. El título V (“Innovación, Evaluación y Mejora Continua”) tiene siete capítulos.
32. El capítulo I (“Innovación educativa y prospectiva”) se ocupa en el artículo 76 de la innovación educativa, en el artículo 77 de las estructuras para la innovación y mejora continua, y el artículo 78 de la prospectiva.
33. El capítulo II (“Evaluación y mejora el Sistema Educativo Vasco”) contempla en su artículo 79 la evaluación del Sistema Educativo Vasco, en el artículo 80, los principios de la evaluación, en el artículo 81, los ámbitos de los procesos de evaluación educativa, el artículo 82, las finalidades de la evaluación, y el artículo 83, la evaluación y centros educativos, rendición de cuentas.



34. El capítulo III (“Instituto de Evaluación, Investigación y Prospectiva de la Educación”) determina en el artículo 84 la naturaleza y adscripción del instituto, el artículo 85, sus funciones, el artículo 86, la colaboración del instituto en la actividad evaluadora y de prospectiva, y el artículo 87, la aprobación de un código de conducta profesional.
35. El capítulo IV (“Inspección del Sistema Educativo”) regula en su único artículo 88 la inspección del Sistema Educativo Vasco.
36. El capítulo V (“Servicios de Apoyo a la educación”) establece en el artículo 89 sus características generales, y en el artículo 90, las funciones básicas y ámbito de aplicación de los servicios de apoyo.
37. El capítulo VI (“Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas”) crea en el artículo 91 el instituto y determina sus naturaleza y funciones.
38. El capítulo VII (“Hacia una nueva formación colaborativa. Formación inicial y formación permanente del profesorado. Personal de Apoyo”) establece en el artículo 92 la formación inicial del profesorado, en el artículo 93, la formación continua del personal docente en centros públicos, en el artículo 94, el papel del profesorado en la transformación del sistema educativo, y en el artículo 95 contempla la presencia de personal de apoyo a la función docente.
39. El título VI (“Autonomía de los centros educativos”) incluye tres capítulos.
40. El capítulo I (“Disposiciones generales”) regula en el artículo 96 la autonomía de los centros educativos, y en el artículo 97, los instrumentos de autonomía de gestión en los centros educativos.
41. El capítulo II (“Proyecto educativo”) contempla en el artículo 98 el contenido del proyecto educativo, y el artículo 99 versa sobre la autonomía y calidad de los centros educativos.
42. El capítulo III (“Autonomía de centros educativos”) distingue la autonomía pedagógica en el artículo 100, la autonomía organizativa en el artículo 101, la autonomía de gestión en el artículo 102, y la autonomía pedagógica y organizativa de los centros privados, que constituye objeto del artículo 103.
43. La disposición adicional primera versa sobre el reforzamiento y racionalización de las estructuras de gestión del Sistema Educativo Vasco y de apoyo a los centros educativos.
44. La disposición adicional segunda aborda la Formación Profesional Básica.



45. La disposición adicional tercera prevé la posible integración de centros educativos privados en la red de titularidad pública.
46. La disposición adicional cuarta contempla que el Departamento de Educación del Gobierno Vasco impulsará un proceso de diálogo activo con la comunidad educativa, con el objetivo de lograr un Pacto contra la Segregación Escolar.
47. La disposición adicional quinta contempla la constitución del Consejo Asesor sobre Condiciones Laborales.
48. La disposición transitoria primera prevé que en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la presente ley se procederá a la regulación del Consejo Escolar de Euskadi.
49. La disposición transitoria segunda dispone que el Gobierno Vasco aprobará en un plazo no superior a un año la normativa que permita la constitución del Consejo de la Escuela Pública Vasca.
50. La disposición derogatoria única deroga (I) todas las leyes y disposiciones reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente ley, (II) la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la escuela pública vasca (LEPV), y (III) cuantas disposiciones normativas de carácter reglamentario se hayan dictado en desarrollo de dicha ley, en los términos que se prevén en la disposición final segunda de la presente ley.
51. La disposición final primera faculta al Gobierno Vasco, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente ley, así como para acordar las medidas necesarias que garanticen la plena aplicación de las previsiones contenidas en el presente texto normativo, pero tal habilitación “se entiende sin perjuicio de las habilitaciones expresas que en la presente Ley se contienen a la potestad normativa reglamentaria de la persona titular del departamento competente en materia de educación para regular determinadas materias. Si tales materias estuvieran actualmente reguladas, tras la entrada en vigor de la presente Ley podrán ser modificadas o derogadas por normativa reglamentaria del departamento competente en materia de educación”.
52. La disposición final segunda señala que la presente Ley entrará en vigor al mes de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.
53. No obstante, sigue diciendo la citada disposición final, las disposiciones normativas reglamentarias dictadas en desarrollo de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la escuela pública vasca, y aquellas otras aprobadas y publicadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley en el ejercicio de la



competencia plena de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de educación, continuarán siendo plenamente aplicables en todos aquellos aspectos que no contradigan lo establecido en esta ley. En todo caso, la interpretación del alcance de tales disposiciones reglamentarias se llevará a cabo a partir de los principios y fines establecidos en la presente ley.

54. Añade, asimismo, que el Gobierno Vasco o la persona titular del departamento competente en materia de educación, según quién ejerza la competencia normativa para desarrollar una determinada materia, deberán aprobar en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la presente ley las disposiciones normativas reglamentarias que se prevén en el desarrollo de este texto normativo.
55. Y concluye señalando que a los efectos establecidos en el apartado anterior y con la finalidad de llevar a cabo el cumplimiento de los plazos máximos allí establecidos, se podrá hacer uso del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general con el carácter de urgencia, de conformidad con lo establecido en la regulación de esta materia por la Ley del Parlamento Vasco.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

56. El presente dictamen tiene carácter preceptivo y se emite de conformidad con el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye en su apartado a), dentro del ámbito de la función consultiva de la Comisión, los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos”, sin que el que somete a consulta se encuentre incluido entre las excepciones de dicho apartado.

CONSIDERACIONES

I PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

A) Consideraciones generales

57. Toda exigencia procedimental debe responder a un requisito material, por eso, el examen del procedimiento es el del cumplimiento sustantivo y no el formal o rituario. Si este es el criterio general, con mayor razón ha de aplicarse al análisis del iter de elaboración de un anteproyecto de ley, dada la radical diferencia entre la potestad legislativa y la reglamentaria —“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera ‘de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)’ (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre), salvo los casos en que la CE,



el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas, prevean algún trámite específico, supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento”—.

58. El Parlamento es el lugar donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir los proyectos de ley del ejecutivo es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse: al menos, memoria general, anejo de financiación e informe de control económico —si comportan un gravamen al presupuesto—; el dictamen de este órgano consultivo y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).
59. Por tanto, cuando el producto final va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración se estudia, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino para comprobar que se traslada al Parlamento una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento—.
60. Esa es la razón para aplicar a los anteproyectos de ley la misma metodología que la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG) —actualmente Ley 6/2022, de 30 de junio—, establece para elaborar disposiciones de carácter general. Así lo expresa su exposición de motivos: “... [de esta forma] se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.
61. Ese es también el sentido último del examen de la Comisión, que observa el proceso de elaboración de los anteproyectos en el seno del ejecutivo para comprobar si contiene los datos imprescindibles para conformar el juicio jurídico sobre la iniciativa —que integra el de adecuación o idoneidad entre los objetivos perseguidos y el contenido regulador proyectado—.
62. Para ello, siempre con la indicada perspectiva material, la Comisión analiza la fase de elaboración en el órgano promotor —las premisas fácticas y jurídicas tomadas en consideración, la reflexión que ha precedido al texto normativo inicial—, la apertura del procedimiento a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados y la intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo.



63. Se analiza también si durante la elaboración se han sopesado los factores de los que, en cada caso, dependa la factibilidad de la regulación proyectada —si se han estudiado sus posibilidades de aplicación, su potencialidad real para obtener los efectos perseguidos— y, en esta vertiente, se pone especial atención en la forma en que se ha evaluado el impacto económico: si se ha medido el esfuerzo público que la normativa exigirá a las administraciones y el esfuerzo privado, si la naturaleza de la regulación lo requiriese. En palabras del artículo 10.3, *in fine*, de la LPEDG, se evaluará “el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones, los particulares y la económica en general”.
64. Con los criterios indicados iniciamos a continuación el examen del procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de la Ley de educación del País Vasco, sometido al dictamen de esta Comisión.
65. Si bien, con carácter previo, debemos citar, por tratarse de un antecedente relevante de la iniciativa, los acuerdos adoptados por el Parlamento Vasco.
66. En efecto, el Pleno del Parlamento Vasco, en su sesión del 14 de octubre de 2021, aprobó la Moción 28/2021, en relación con la defensa de la libertad de elección del modelo educativo por parte de las familias, con el siguiente tenor:

El Parlamento Vasco acuerda la constitución de una ponencia, en el marco de la Comisión de Educación, que permita definir las bases para alcanzar un amplio acuerdo sobre el futuro Sistema Educativo Vasco y en la cual puedan participar mediante comparecencias públicas, entre otros, expertos, agentes sociales y responsables de las Administraciones. Asimismo, se remitirán las conclusiones al Departamento de Educación del Gobierno Vasco para que constituyan la base de la futura ley de educación de Euskadi.
67. Concluidos los trabajos de la ponencia, el Parlamento Vasco, en su sesión plenaria del 7 de abril de 2022, acordó aprobar el informe “Acuerdo de bases para la transformación de la educación vasca” —publicado en el BOPV del 19 de abril de 2022—.
68. Conforme a lo allí expuesto, dicho acuerdo debe constituir la base para la redacción del anteproyecto de Ley de educación del País Vasco.

B) La fase inicial del procedimiento

69. El primer paso del itinerario procedimental es la **consulta pública**, cuya realización se acuerda por la Orden de 17 de septiembre de 2021, del Consejero de Educación.



70. Se abre el trámite para interactuar con la ciudadanía, de forma previa a la aprobación del texto jurídico normativo y con tal fin se plantean, de forma sucinta, los problemas que se quieren solucionar, la necesidad de la nueva norma, su oportunidad y los objetivos a conseguir, junto a las soluciones alternativas regulatorias o no regulatorias.
71. Mediante la inserción de la información en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica del Gobierno Vasco se invita a la ciudadanía y entidades que puedan verse afectadas potencialmente por el futuro marco legal a que se pronuncie sobre tales cuestiones.
72. Como durante 2019 se había iniciado otro proceso de elaboración del anteproyecto de ley de educación —decaído en agosto de 2021—, en la actual tramitación se van a tener en cuenta también las contribuciones que se hicieron entonces en la consulta previa.
73. En dicha consulta previa son muchas las personas que, a título individual, han realizado aportaciones, así como diversas asociaciones y entidades, tales como la ONCE, UNICEF Comité País Vasco, Gasteiz, Oion, Bilbao, Santurtzi, Oarsoaldea, Astigarraga, Donostialdea, Lasarte-Oria eta Ordikziako Plataformak, EHIGE; HEIZE, GOIESKOLA, Sindicato de estudiantes, ERNAI, Ikasle Ekimena, Gazte Komunistak, Ikasle Abertzaleak, STEILAS, LAB, ELA, CCOO; Kristau Eskola; Amnistia Internacional.
74. El órgano promotor ha elaborado un documento —fechado el 21 de julio de 2022— en el que se recogen de forma resumida las aportaciones realizadas durante las dos consultas previas y se indica que todas han sido analizadas y consideradas previamente a la elaboración del primer borrador del texto normativo.
75. La **Orden de 8 de abril de 2022 del Consejero de Educación, acuerda iniciar** el procedimiento de elaboración del anteproyecto. Dicha orden cumple su finalidad (artículo 5.1 LPEDG) e identifica las pautas principales que deben guiar el proceso de elaboración.
76. Seguidamente, el 21 de julio de 2022, se elabora **la memoria justificativa**, que condensa las razones que alimentan la iniciativa, los motivos, fines y objetivos perseguidos con la regulación proyectada y los fundamentos jurídicos habilitantes.



77. Dada la extensión y detalle de la parte expositiva del anteproyecto, en la que se recogen prácticamente todos los aspectos de la memoria, no consideramos necesario trasladar al dictamen su contenido.
78. La **Orden de 22 de julio de 2022 del Consejero de Educación aprueba, con carácter previo, el texto normativo** (artículo 7.1 LPEDG). De acuerdo con la finalidad de este trámite, dicho texto recoge la posición inicial del órgano competente para elevar la iniciativa al Gobierno [artículo 18.a) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno].
79. A esta fase inicial pertenece también **el Informe del impacto en la juventud del anteproyecto** de 21 de julio de 2022, que se elabora en cumplimiento del artículo 18.1. de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de juventud, y trata de valorar el impacto de los anteproyectos de ley, los proyectos de reglamentos y los planes del Gobierno Vasco que tengan incidencia directa en el colectivo de las personas jóvenes (12 a 30 años, ambos inclusive).
80. Se reconoce que indudablemente el anteproyecto tiene incidencia directa en el colectivo de las personas jóvenes, especialmente permeable al cambio y a las transformaciones sociales. Por lo que las políticas educativas ocupan un lugar central en el conjunto de las políticas de juventud. Primero, da cuenta de los antecedentes del anteproyecto, así como de los objetivos perseguidos, para, a continuación, identificar los derechos de las personas en los que incide directamente la iniciativa.
81. El informe concluye que “el Anteproyecto de Ley de Educación del País Vasco tendrá un impacto positivo en la juventud. Incide de manera incuestionable en aspectos fundamentales que configuran las trayectorias vitales y el proyecto de vida de las personas jóvenes. En este sentido, es innegable que los estudios y los resultados académicos logrados por las personas jóvenes son aspectos determinantes de las oportunidades que tiene una persona en el mundo laboral. Y lo mismo sucede si entendemos la educación en su sentido más integral o amplio, es decir, como fuente de la incorporación, además de conocimientos, de habilidades y actitudes que configuran la identidad y el desarrollo personal”.
82. En orden a la **valoración de las cargas administrativas** que puede conllevar la aprobación del texto normativo proyectado, el órgano promotor elabora el informe de 7 de julio de 2022 que, una vez examinados el objeto y el contenido del anteproyecto, concluye que “la implantación de dicha normativa no tiene un impacto significativo en las cargas administrativas, dado que no regula los procedimientos administrativos mediante los cuales se relaciona la Administración pública con las empresas y la ciudadanía.”.



83. Asimismo, se ha elaborado el **informe previsto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio**, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco, que destaca los aspectos del anteproyecto que guardan relación con el ámbito de la empresa.
84. Figura **asimismo el Informe de impacto en la infancia y en la adolescencia, así como en la familia**, de 21 de julio de 2022, establecido en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, que añadió el artículo 22 quinquies a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, y la disposición adicional décima a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas.
85. En dicho informe se identifican, primero, los derechos concretos y las necesidades básicas de la infancia que se ven afectados, así como el especial impacto en el grupo de los niños, las niñas y los adolescentes con necesidades específicas de apoyo educativo y la probada importancia de la educación infantil. Segundo, se abordan los aspectos concretos con impacto en las necesidades de la infancia, la adolescencia y la familia (así, v.gr., artículos 2, 3, 26, 31, 32, 32) y se describe la situación de partida tomada en cuenta para hacer la evaluación de impacto que ha sido tomada de los análisis realizados por ISEI-IVEI (Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa). Por último, se recoge una previsión de los resultados más relevantes en las niñas y niños, adolescentes y en las familias que producirá la aprobación de la norma.
86. Como conclusión, el informe señala “que el Anteproyecto de Ley de Educación del País Vasco tendrá un impacto positivo en la infancia y la adolescencia, así como en la familia. De su aplicación se espera la mejora de los resultados educativos en términos de equidad y calidad y, en consecuencia, permitirá avanzar de manera significativa en el logro del derecho efectivo a la educación del alumnado, así como una mayor participación de las niñas, niños, adolescentes y de las familias en la vida escolar”.
87. El departamento promotor elabora el 21 de julio de 2022 **el Informe de evaluación previa del impacto en función del género** que establece el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista (LIMH).
88. Dicho informe cumple con la finalidad a la que responde su exigencia legal pues evalúa el impacto potencial que el anteproyecto puede tener en la situación de las mujeres y los hombres, para lo que contiene un adecuado acercamiento a la realidad del sistema educativo e identifica las medidas que el texto incorpora para eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres,



tanto en los centros escolares, como en relación con la situación del profesorado, en el acceso a los recursos y en ámbito de la toma de decisiones.

89. Tras examinar la evolución de la “mirada igualitaria” del alumnado de primaria y secundaria (años 2015 a 2019), el informe observa que ha mejorado y se considera que “la futura ley tendrá un impacto positivo, seguirá impulsando, encauzando, lo que ya está sedimentado para superar o modificar las normas sociales o valores de lo que se atribuye a las mujeres o a los hombres”. La valoración se cierra destacando que “el resultado derivado de la aplicación de la futura Ley de Educación, traerá sin duda un impacto positivo en la situación diferencial de mujeres y hombres en todos los ámbitos, ya que la educación es la apuesta estratégica más importante para un país que persiga la igualdad. El alumno y la alumna serán el centro y protagonista del Sistema Educativo, y tanto en los principios como en los fines de la Ley se hace hincapié en la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, el arraigo del valor de la diversidad y la coeducación”. Seguidamente, se insertan los artículos que incorporan medidas concretas para eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres [así, artículos 2 i) y j), 7, 21, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32 y 98].
90. A continuación, obra en el expediente una **memoria económica inicial** de 22 de julio de 2022, a la que sigue una complementaria de 11 de noviembre de 2022. Ambas se examinan al abordar el impacto económico de la iniciativa.
91. A la fase inicial que se desarrolla en el seno del departamento promotor pertenece también el **informe jurídico** elaborado por la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación (artículo 7.3 LPEDG) el 11 de septiembre de 2022, que analiza el marco normativo y competencial del anteproyecto con una cita profusa de las normas autonómicas —legales y reglamentarias— que se verán afectadas por la futura norma; el análisis del artículo 27 de la CE, la cita de los tratados internacionales y de las leyes orgánicas, leyes ordinarias y reglamentos que, por contener normativa básica, han de ser tenidos en cuenta. Por último, se analiza la norma proyectada formulando consideraciones y sugerencias razonadas con el fin de mejorar el texto.

C) La apertura del procedimiento: la audiencia y la participación

92. Como deriva de la naturaleza, contenido y objetivos perseguidos por el anteproyecto, para el examen que corresponde a la Comisión esta fase del procedimiento tiene gran importancia.



93. En cuanto a la participación de las personas y entidades concernidas por la iniciativa, es importante resaltar que dicha participación se ha llevado a cabo de forma intensa.
94. Por un lado, el Departamento de Educación “...ha llevado a cabo un proceso de escucha activa durante el curso 2020-2021 (y parte del 2022-2023) para poder recabar todas las visiones, preocupaciones y aportaciones de los agentes educativo con el doble objetivo de presentar los ejes que sustentan el anteproyecto y fomentar la colaboración de los agentes educativos”. Se señala que “en las reuniones ha habido una participación activa de unas 1500 personas provenientes de asociaciones de familias, direcciones de centros educativos, patronales, sindicatos u otras entidades relacionadas con el ámbito educativo”.
95. Por otro, se constata que en los trabajos de la ponencia constituida en el marco de la Comisión de Educación del Parlamento Vasco —que desembocó en el Acuerdo de Bases para la Transformación de la Educación Vasca— participaron 100 personas.
96. Se comprueba, así, que la participación ha sido un criterio nuclear en el proceso de elaboración, como corresponde a una iniciativa normativa que concierne a toda la sociedad, pero que, además, se ha incentivado, como es lógico, con la llamada al procedimiento de quienes se ven especialmente afectados, para lograr una participación real y efectiva.
97. El examen de esta fase ha de iniciarse con el trámite de información pública, decisión procedimental correcta ya que, como venimos insistiendo, se trata de una regulación que va a afectar al conjunto de personas residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco, por el carácter universal del servicio educativo que regula el anteproyecto (artículo 8.1 LPEDG).
98. Dicho trámite se articula mediante la Resolución de 9 de septiembre de 2022 del Viceconsejero de Administración y Servicios, por la que se somete a información pública —durante veinte días hábiles— el anteproyecto de Ley de educación del País Vasco, con el fin de garantizar la máxima participación de los agentes sociales interesados en la norma en tramitación, que asimismo se pone a disposición de todas las personas interesadas en el tablón electrónico de anuncios de la sede electrónica del Gobierno Vasco y en el portal de participación de internet de Gobierno Abierto.
99. Por su parte, en el trámite de audiencia se ha dado participación directa a diversas organizaciones y asociaciones



100. Como resultado de los trámites de audiencia e información pública, se han recibido escritos de alegaciones, observaciones y propuestas de mejora por parte de personas individuales y de las siguientes entidades:

- Asociación Europeísta Ciudadana.
- Sindicato LAB.
- Colegio Psicología Bizkaia.
- AICE-ICEA.
- CONFEBASK.
- Hezkuntza Librezale.
- FEVAS (Asociación Vasca de Entidades en favor de las personas con discapacidad intelectual).
- EUSKAL GORRAK.
- Sindicato ELA.
- Asociación de Familiares y Enfermos Psíquicos (FEDEAFES).
- ADARRA Pedagogi Elkartea.
- EHIGE.
- ELIZBARUTIA (EBI).
- Eusko Ikastola Batza (EIB).
- Asociación de directoras/es de centros de adultos de la CAPV.
- Arnas Dezagun Guraso Taldea.
- Asociación de padres, madres de alumnos (FAPAE, FAPACNE, BIDELAGUN).
- Euskararen Gizarte Erakundeen Kontseilua.
- Sindicato STEILAS.
- Kristau Eskola.



- Euskal Herriko Ikastolak.
 - Euskadiko Kooperatiben Konfederazioa.
 - Euskal Herriko Musika Eskolen Elkarte (EHEM).
 - GIARBI, HAURPRIBI.
 - Eginaren Eginez.
 - Foro Erelgune.
 - Foro Aldaiaberi Guraso Elkarte.
 - Grupo de 1º curso de Ciencias Políticas y Sociología de la UPV-EHU.
101. También han sido llamados al procedimiento todos los departamentos del Gobierno. Han expuesto su opinión el Departamento de Salud y el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
102. El expediente aporta un instrumento muy valioso que facilita el examen —en la perspectiva material exigible— de la audiencia y la participación. Se trata del documento “Memoria Aportaciones Anteproyecto Ley de Educación” (págs. 908 a 1058 del expediente) en el que de forma ordenada se analizan todas las alegaciones formuladas por los particulares y las entidades que han tomado parte en las fases de audiencia y participación y se exteriorizan las razones que han llevado al órgano redactor a aceptar las propuestas —con la consiguiente modificación del articulado— o a no tomarlas en consideración.

D) Los informes aportados

103. La predeterminación normativa de la intervención de determinados órganos en el procedimiento en razón a su cualificación en una materia o sector está enderezada a asegurar la racionalidad de las regulaciones proyectadas —ya que la opinión de cada órgano en su “parcela” tiene un valor específico—.
104. La **Autoridad Vasca de la Competencia**, en su reunión del 26 de septiembre de 2022, examina el anteproyecto y emite una opinión favorable, salvo al contenido del artículo 39 y disposición adicional primera, al entender que debe precisarse si resultan aplicables también a los centros educativos privados y, de ser así, explicitarse en la propia ley los motivos que permiten intervenir en la gestión de una empresa privada del sector educativo. En igual sentido, considera que la disposición adicional tercera debe incluir la justificación de la publicación en la



utilidad pública o en el interés social, sin que pueda diferirse al reglamento su regulación.

105. La **Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales** emite informe el 8 de agosto de 2022 en el que valora positivamente (I) la perspectiva holística del Servicio Público Vasco de Educación; (II) la vinculación de la autorización de nuevos centros concertados a la planificación estratégica; (III) el establecimiento de un marco de gobernanza que incluye a los principales agentes del sistema educativo; (IV) la figura del plan estratégico cuatrienal que facilitará la evaluación de las políticas públicas; (V) el reforzamiento de la función directiva y el reconocimiento de quienes la ejerzan; (VI) la creación de estructuras administrativas y de gestión compartida de centros educativos; (VII) el diseño de los órganos de participación; (VIII) la importancia que se otorga a la innovación, la evaluación y la mejora continua del sistema educativo; (IX) la vinculación de la evaluación con la transparencia en la gestión; (X) la creación del Instituto de Evaluación, Investigación y Prospectiva de la Educación, así como la regulación de los servicios educativo de apoyo; (XI) el modelo de autonomía de los centros; y (XII) la posibilidad de crear estructuras organizativas de apoyo a los centros educativos tales como las direcciones adjuntas, las gerencias o las estructuras organizativas de misión, proyecto o programa de carácter temporal, respecto de las que habrá de garantizar el encaje con el modelo organizativo y de personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE).
106. Como consideraciones finales llama la atención sobre la necesidad de afinar en los mecanismos de coordinación, a la vista de los diversos órganos, entes e instrumentos existentes o de nueva creación, así como la posibilidad de considerar mecanismos de coordinación del Instituto para el Aprendizaje de Euskera y de las Lenguas con HABE-Instituto de Alfabetización y Reuskaldunización de Adultos.
107. La **Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas**, el 6 de octubre de 2022, emite su informe desde la doble perspectiva del cumplimiento de la normativa lingüística y de su incidencia en la normalización del uso del euskera, siguiendo lo establecido en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. El informe insiste en las exigencias que derivan del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013 sobre la redacción de las disposiciones generales en las dos lenguas oficiales, recordando que dichas exigencias deben mantenerse respecto de los trámites del procedimiento de elaboración —“Ildo beretik, izapidetzearen baitan jasotako txostenek testuaren zati biak hartu beharko dituzte kontuan eta, urratsez urrats, egokitzapenak bietan egin beharko dira.



Tramitazioaren baitan egiten diren moldaketak testuaren zati bakarreen burutzea (usadioak ikusita, gaztelaniazkoan oro har) eta amaieran horren itzulpena egitea lege urraketa litzateke: horrelakoetan, prozeduran erabilitako hasierako testuaren erdia alboratuz (euskarazko zatia, adibidez), izapidetzearen ibilbidea jarraitu ez duen testu berri bat onartzen delako” —. En cuanto a la vertiente de normalización del euskera, el informe resalta la importancia que el anteproyecto otorga a la lengua —“Azterten ari garen Lege-aurreproiektuak xedatzen du Euskal eskola publikoaren helburua, euskara eta euskal kultura ardatz hartuta, hezkuntza-sistema eleaniztuna bermatzea dela, eta, ikasketak amaitzean ikasleek maila berean ezagutu behar dituztela bi hizkuntza ofizialak” —. Se detiene en el artículo 68 —que contempla las exigencias de Marco Unificado de Referencia Europeo— y respecto del que se formula una sugerencia de adición —“Beste alde batetik, kontuan izan behar dugu, Euskal Autonomi Erkidegoa osatzen duten eremuen aniztasun soziolinguistiko eta ekonomikoa, eta funtsezkoa da Administrazioak baliabideak jarriko dituela xedatzea desberdintasun horiek arintzeko. Horrelako adirezpen bat sartu gehitu [sic] liteke 68. artikuluan.” —. Se realiza otra sugerencia sobre el artículo 69 referido al proyecto lingüístico que convendría regular con más detalle —“Hizkuntza – proiektuen edukiak eta horien ebaluazioa oso modu orokorrean agertzen dira Legean. Uste dugu, duten garrantziaren ondorioz, legea indarrean sartu ondoren arauz garatuko [sic] beharko direla, hizkuntza planifikazioa ahalik eta eranginkorrena izan dadin” —. Por último, se sugiere añadir una precisión en el artículo 75 —“gizarte-eragileekiko lankidetzaz bultzatuko dela gehitzea komeni dela uste dugu” —.

108. **Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer**, el 24 de octubre de 2022 emite el informe establecido en el artículo 19.6 de la Ley 4/20025, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres —actualmente Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo—, en el que analiza las consideraciones realizadas por el órgano promotor en su informe de impacto inicial y recuerda, en la línea del artículo 29 de la citada ley, los principales objetivos que se plantea la escuela coeducativa:

1. Seguir garantizando que la normativa que se elabore en materia educativa dé cumplimiento a los mandatos de igualdad y coeducación.
2. Integrar el saber de las mujeres y su contribución social e histórica en las distintas disciplinas.
3. Realizar un uso inclusivo de las imágenes y del lenguaje, que garantice una imagen plural de ambos sexos al margen de roles y estereotipos de género.
4. Garantizar una orientación académico profesional no sexista: es necesario hacer consciente al profesorado, alumnado y familias sobre los estereotipos de



género que persisten y orientar para desarticular creencias y prejuicios sexistas que pueden estar incidiendo en la orientación.

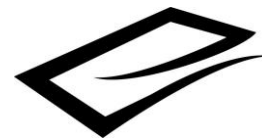
5. Incluir la igualdad dentro del currículo oculto y del currículo manifiesto: se trataría de realizar una revisión de los contenidos que se establecen en el sistema educativo, incluyendo aquellas esferas que han sido tradicionalmente femeninas y se han venido invisibilizando, como, por ejemplo, la ética del cuidado, desde una perspectiva feminista, así como revisar las normas, los valores, las actitudes y el comportamiento que el profesorado, la familia y el alumnado llevan a cabo en su interacción con el resto.

6. Incorporar la diversidad en todas sus formas, atendiendo tanto a las diferencias relativas al sexo y al género, como a las de clase social, cultura, país de origen, religión, opción sexual, etc

7. Promover un uso equitativo de los recursos y los espacios, garantizando un uso equilibrado de los mismos para todas y todos.

8. Prevenir de la violencia contra las mujeres y promover el buen trato: la violencia es un componente estructural de nuestras sociedades desiguales, por eso es necesario ser críticas y críticos con las relaciones basadas en esquemas patriarcales de dominio y sumisión, educando en los buenos tratos, desde la ética de la justicia y la ética del cuidado.

109. De acuerdo con dichos pilares, el informe resalta que, a los efectos de materializar el mandato de este artículo 29 de la citada Ley 4/2005, de 18 de febrero, se considera imprescindible incluir, “ya sea de forma transversal, o en el modo en que se considere pertinente, estos 8 pilares en el texto de la norma”. De igual modo, en el informe se aprecia que “... con el fin de conocer ese futuro impacto positivo que se prevé en la situación de mujeres y hombres, más allá del contenido de la norma, se recomienda realizar actuaciones de seguimiento y evaluación, tanto intermedia como final del cumplimiento, desarrollo y aplicación del presente Anteproyecto de Ley”.
110. Cierra el informe una serie de recomendaciones y propuestas sobre algunos contenidos del texto con el fin de avanzar en la integración de la perspectiva de género. Así, se propone: distinguir los términos igualdad y equidad, integrar e introducir el saber de las mujeres; distinguir —dentro de los principios del artículo 2— el concepto de igualdad real y efectiva de las mujeres y hombres del concepto de arraigo del valor de la diversidad; integrar, entre los valores del Sistema Educativo Vasco, el saber de las mujeres y su contribución social e



histórica; añadir una mención expresa a los proyectos coeducativos y matizar los mensajes normativos de los artículos 10.4, 11, 12 y 14 referidos a los contenidos de las diferentes etapas de la educación; impulsar en los centros públicos la figura de la o el responsable de coeducación y la o el representante de igualdad en el Órgano Máximo de Representación; contar con personal experto en materia de igualdad en las diferentes comisiones del Consejo Escolar; garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de participación, consulta y asesoramiento que recoge la norma; ofertar formación permanente a los profesionales de la educación en coeducación y formación en igualdad, así como sensibilizar a las familias en temas de coeducación.

111. **El Pleno del Consejo Escolar de Euskadi**, en su sesión del 20 de octubre de 2022, aprueba por mayoría el Dictamen 22/1 al anteproyecto de Ley de educación del País Vasco. Este consejo, de acuerdo con el artículo 14, letras a) y b), de la Ley 13/1988, de 28 de octubre, de consejos escolares de Euskadi, debe ser preceptivamente consultado en relación con los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones generales que afecten al ejercicio efectivo del derecho a la educación, a la libertad de enseñanza y al cumplimiento de las obligaciones que a los poderes públicos impone el artículo 27 de la CE.
112. Parece, por ello, obligado traer a este dictamen un resumen amplio de la opinión que le merece el anteproyecto al Consejo Escolar.
113. En su dictamen, analiza los cambios más importantes que el anteproyecto implanta en comparación con la actual Ley 2/1993, de 19 de febrero, de la escuela pública vasca, y que resume en las seis novedades: el Servicio Público Vasco de la Educación; la convivencia positiva como eje vertebrador de una escuela diversa; la planificación y el acceso al sistema educativo; nuevas propuestas para la gobernanza del sistema educativo; el marco plurilingüe e intercultural y las estructuras de formación, evaluación, gestión y participación.
114. A continuación, dentro de cada una de dichas novedades, se detiene en aquellos aspectos que, a su juicio, resultan más interesantes. Así, la conexión del Servicio Público Vasco con los centros públicos y concertados; la convivencia positiva que atraviesa la configuración del derecho a la educación y que tendrá presentes los principios, fines y valores del Sistema Educativo Vasco extensamente definidos en las disposiciones generales (artículos 2 y 3 y 4) y de los cuales llama la atención del Consejo "...la existencia de centros educativos con singularidades propias, el desarrollo de mecanismos de garantía en el acceso y la admisión del alumnado para una escolarización inclusiva y equilibrada favorecedora de una mayor convivencia y cohesión social, el prestigio de la labor docente, el desarrollo del talento, la evaluación integral por competencias del alumnado, el equilibrio entre la cultura científica y las humanidades con las



artes y la tecnología o estimular la atención y concentración del alumnado en la tarea”. También los valores —ser, saber y convivir— merecen la atención del consejo, junto a la educación intercultural, la educación para la igualdad de mujeres y hombres y el respeto a la orientación sexual, la detección e identificación temprana en coordinación con los servicios sociales y sanitarios de las situaciones de vulnerabilidad y el Índice de Complejidad Educativa al servicio de la toma de decisiones en materia de equidad.

115. En cuanto al marco plurilingüe e intercultural, el consejo considera que: “se propone como objetivo promover una conciencia lingüística y cultural amplia y una motivación por una mejora continua en la competencia comunicativa”. El euskera constituye el eje referencial, y se destaca que “se han incluido niveles terminales del marco europeo de las lenguas y la evaluación de los logros teniendo en cuenta el punto de partida y las características sociolingüísticas del entorno y la posibilidad de contar con instrumentos de evaluación proporcionados por el Departamento”. Asimismo, se detiene en el Proyecto Lingüístico nueva muestra de que hay cuestiones que la práctica educativa ha desarrollado y conviene elevarlas a categoría de ley. Resalta que ese “Proyecto Lingüístico es el instrumento de planificación del tratamiento de las lenguas en el centro y referente para el seguimiento que pueda realizar la propia administración educativa”.
116. El siguiente ámbito del que se ocupa el Consejo Escolar es el de la planificación y acceso al sistema educativo, destacando la importancia de la planificación estratégica para determinar la oferta de plazas en los distintos centros educativos financiados con fondos públicos, así como contar con un único proceso de admisión y promover la participación de los ayuntamientos.
117. En cuanto a las nuevas propuestas para la gobernanza del sistema educativo se remarca que el título III “incluye una serie de cambios de calado ya que la articulación de la gobernanza se define desde el Departamento competente de educación, el Consejo Escolar de Euskadi, los Consejos Escolares de los centros y como novedad el Consejo de la Escuela Pública Vasca y da un papel relevante a los Consejos Educativos Municipales”. A ello se añade, también como novedad el Plan Estratégico cuatrienal en el seno del que se articulan los contratos programa con los centros.
118. A continuación, el dictamen prosigue con el examen de los órganos de gobierno de los distintos tipos de centros —públicos, privados concertados y privados— y destaca la regulación de los órganos de gobierno de los centros concertados y la vinculación entre autonomía y gobernanza de los centros educativos (título VI). Junto al Proyecto Educativo y el Reglamento de Organización y Funcionamiento, se contempla el contrato programa como instrumento de autonomía y gestión del centro. Constata el desarrollo de la autonomía que alcanza el ámbito



pedagógico, el organizativo y el de gestión, “a los que se añade un ámbito vinculado a la calidad de los centros educativos y el reconocimiento mediante un sello acreditativo de calidad educativa”.

119. Resalta la vinculación de la gestión y autonomía de los centros con la evaluación y las prácticas de innovación educativa, a lo que se une el concepto de prospectiva ligado a la búsqueda de tendencias de futuro para la mejora del sistema. En este contexto, “Innovación y prospección están necesariamente unidas a los procesos de evaluación y la participación de los y las agentes de la comunidad educativa. La finalidad de la evaluación es formativa y está orientada a la innovación y mejora de los centros, así como a la equidad y excelencia del sistema al servicio del alumnado como agente principal. Independientemente de los ámbitos de evaluación establecidos, se introduce la evaluación integral, como un proceso complejo y multifactorial que comprende al alumnado, profesorado, currículo, direcciones, centro educativo, familias, comunidad y sistema educativo, y que debe buscar la complementariedad entre la autoevaluación y las evaluaciones externas. Así, se pretende obtener información actualizada y permanente sobre el grado de consecución del cumplimiento de los objetivos partiendo del Plan estratégico y del Contrato programa si lo hubiera”.
120. En la comunidad educativa y los sectores que la componen (artículos 62 y 66) se apunta que el eje del sistema educativo es el alumnado. El personal docente se contempla de forma especial en los artículos dedicados a la formación – (artículos 92 a 94) que se refieren a la formación inicial, formación continua y papel del profesorado en la transformación del sistema educativo, “todos ellos englobados en un título sugerente: ‘Hacia una nueva formación colaborativa’”. Se destaca las referencias a la formación ante la evolución de las tecnologías disruptivas y el desarrollo de destrezas en lenguas extranjeras, así como la mención al derecho a la promoción profesional, a la promoción de campañas de comunicación fomentando el respeto y la consideración social, junto a la adopción de medidas para mejorar sus condiciones y proteger sus funciones frente a intromisiones, presiones o amenazas que puedan afectar a su trabajo y a su situación personal o familiar. Se indica la necesidad de clarificar la definición del personal de apoyo de atención educativa.
121. Sobre las estructuras de formación, evaluación, gestión y participación, se destacan las novedades: los Servicios Educativos de Apoyo; el Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas; la novedad de la prospección y de las Estructuras de gestión del Sistema Educativo Vasco y de apoyo a los centros educativos, las estructuras de refuerzo de la dirección pública (direcciones adjuntas o gerencias), las estructuras organizativas de misión, proyecto o programa de duración determinada y que tendrán como objetivo una acción transversal que requiera sinergias de las estructuras departamentales y



territoriales habituales del departamento y las estructuras organizativas de gestión polivalente que presten servicios a determinados centros educativos de un área geográfica específica o que dispongan de similitudes en su carácter o en las enseñanzas que presten. Se apunta la novedad del Consejo de la Escuela Pública Vasca, órgano de carácter participativo para identificar o defender sus necesidades e intereses; los Consejos Educativos Municipales y las previsiones sobre el propio Consejo Escolar de Euskadi.

122. Seguidamente el dictamen afronta la comparación entre el texto normativo sometido a su consideración y el Acuerdo de bases para la transformación de la educación vasca —aprobado el 7 de abril de 2022—, que le lleva a formular una serie de conclusiones y propuestas:

En primer lugar, destaca la ampliación del ámbito de aplicación que se extiende a la regulación integral del sistema, introduciéndose el concepto de Servicio Público Vasco de Educación que se realizará a través de los centros públicos y privados concertados.

A continuación se centra en “la equidad y excelencia impulsando la inclusión y la cohesión social, la cultura de la evaluación, la configuración de un modelo plurilingüe e intercultural con el euskera y la cultura vasca como eje son los referentes principales en la articulación de la propuesta”.

La trascendencia de la convivencia positiva queda patente como pilar vertebrador de la diversidad, inclusión e igualdad de oportunidades. En ese contexto, tanto los Principios como los Fines del sistema educativo se deben tener en cuenta en todos los centros. Entre los fines, llama la atención la especificación del fomento de la atención y la concentración del alumnado para ser gestor de su propio aprendizaje. Además, resulta novedosa y acertada la presentación de los valores clasificados en los tres ejes: ser, saber y convivir.

La necesaria coordinación interinstitucional se aborda con la detección e identificación temprana sistemática, y en varios artículos que aluden a la colaboración municipal.

La definición del currículo está asociada al enfoque del desarrollo de las competencias básicas y al impulso de metodologías que promuevan la inclusión y equidad y el éxito escolar del alumnado.



Respecto al marco plurilingüe e intercultural, se entiende que los cambios sociales sobrevenidos desde 1993 deben tenerse en cuenta y se resalta tanto el carácter plurilingüe como el intercultural. El euskera sigue constituyendo el eje referencial teniendo toda la lógica en una sociedad diglósica como la sociedad vasca. Se valora la alusión al tratamiento integrado de las lenguas, así como a la responsabilidad de todo el profesorado para incidir de forma positiva en el desarrollo de la competencia comunicativa y de incluirlo en el Proyecto Lingüístico.

Asimismo, resulta adecuado contar con una referencia de niveles terminales dentro del marco europeo de las lenguas y aún más, la evaluación de los logros teniendo en cuenta el punto de partida y las características sociolingüísticas del entorno y la posibilidad de contar con instrumentos proporcionados por el Departamento.

La garantía de igualdad de acceso al Sistema Educativo Vasco se convierte en una referencia ineludible para evitar la segregación del alumnado. Además, es importante la propuesta de financiar las actividades complementarias, extraescolares y servicios a quienes padezcan situaciones sociales o económicas desfavorables.

Es bien sabido que la saturación de tareas burocráticas supone un lastre para las direcciones, especialmente en los centros de Infantil y Primaria que no cuentan con recursos personales para facilitar las tareas administrativas. Parece que la regulación de las estructuras administrativas y de gestión compartida de centros educativos facilitará esas tareas. Resulta pues, una novedad a destacar.

Al equipo directivo se le añade una nueva figura para la protección de datos y el cumplimiento de los derechos y deberes de la comunidad.

Respecto a la Comunidad educativa y en concreto a la alusión de participación del alumnado, este Consejo cree que la participación constituye en sí misma un ámbito de trabajo sistemático con el alumnado de todos los niveles, desde los más tempranos y no exclusivamente a partir de secundaria o ciclos correspondientes. Además, se han eliminado las referencias existentes en la Ley actual a la asamblea de padres y madres y de estudiantes como órganos de participación.



Se destaca el papel de las familias por su incidencia en el aprendizaje de sus hijos e hijas.

Por otro lado, dotar a todo el sistema de una regulación común lo refuerza porque aporta una mayor consistencia ante temas básicos y comunes para los centros que forman parte del ámbito de desarrollo de esta norma.

Se entiende la lógica de que la Ley tenga por objeto la transformación gradual del sistema educativo porque los cambios que se producen son rápidos y generan nuevas exigencias.

Es importante elevar a rango de Ley determinados ámbitos que han venido incorporándose en normas de rango inferior a la educación vasca y que igualmente, se consideran importantes y perdurables.

En síntesis, se valora positivamente la nueva propuesta motivada por los cambios experimentados en la sociedad y por el ritmo que van tomando y la necesidad de adaptar la educación ante esas circunstancias. Además, el anteproyecto recoge en sus aspectos fundamentales lo reflejado en el marco del acuerdo y muchos de los temas sugeridos por el propio Consejo.

123. El dictamen se cierra con la enumeración de propuestas atinentes a la redacción concreta de algunos preceptos del anteproyecto que se analizan mas adelante en el examen del articulado.
124. La **Dirección de Función Pública** emite su informe el 9 de noviembre de 2022, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1.e) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 18 del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
125. El informe se ocupa de las cuestiones que, de forma expresa o derivada, afectan a la materia de función pública, lo que le lleva a análisis de los artículos 39 en relación con la disposición adicional primera, artículos 37, 38, 40, 41, 42, 43, 64, 88, 93 y 94 que concluye con la siguiente valoración:
 1. El papel asignado a los diferentes colectivos de personal del ámbito educativo, en relación con los ejes que vertebran el Anteproyecto de ley, que



tiene como objeto sentar las bases para la transformación gradual del Sistema Educativo Vasco, con la finalidad de adaptarlo a las exigencias derivadas de la sociedad vasca, es coherente con la configuración jurídica de las funciones atribuidas a estos colectivos.

2. La regulación de los órganos directivos, sus funciones, procedimientos de selección, evaluación y medidas de reconocimiento respeta el marco legal. Las nuevas funciones que se atribuyen al órgano de dirección se justifican en el papel determinante que se le quiere dar en el proceso de transformación y adaptación del sistema educativo

3. La regulación de las funciones en el papel de los tres colectivos de personal (personal docente, personal de apoyo educativo y personal de administración y servicios) como actores de la Comunidad Educativa y como agentes de transformación es confusa en su sistemática y debe revisarse. Debe incluirse, en todo caso, una definición del personal de administración y servicios.

4. El importante papel de la formación en los distintos ejes (capacitación lingüística, formación continua) se refuerza con su configuración como deber del personal docente de adecuación permanente de conocimientos y destrezas al mismo tiene que [sic] derecho a recibir por parte de la Administración educativa la formación necesaria, lo que tiene encaje dentro de principios de conducta de las personas empleadas públicas.

5. La redacción del artículo 39 y de la disposición adicional primera no es clara sobre los tipos de estructuras, su denominación, definición y características jurídicas esenciales. Los tipos de estructuras no están bien delimitados unos de otros, en cuanto a las funciones que se les pueden atribuir o los supuestos en los que se pueden crear. De las funciones que pueden asumir no queda claro el tipo de personal afectado, personal docente o personal de los cuerpos y escalas de la Ley 7/2021 y, por tanto, tampoco queda bien reflejado el reparto de competencias que esto implica en cuanto a modificación de las relaciones de puestos de trabajo y sistemas de provisión temporal.

La característica esencial de flexibilidad y capacidad de adaptación a futuros cambios que deben tener las nuevas estructuras, no es un obstáculo para que en su regulación legal queden recogidos de manera clara y sistemática los elementos jurídicamente esenciales de una estructura organizativa, que se



señalan en las conclusiones del análisis conjunto de estos dos preceptos. Se debe prestar especial atención a la regulación de las funciones atribuidas, en la que se determine de manera precisa el colectivo de personal al que corresponde desempeñarlas, y de los sistemas de provisión, que deberán ser coherentes con el carácter temporal o estructural de los puestos y con la normativa aplicable al colectivo de personal implicado.

Cuando la regulación afecte al personal de los cuerpos y escalas de la Ley 7/2021, sería conveniente que se incluyera una alusión expresa a la competencia del departamento en materia de función pública, conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

La Ley de Presupuestos en vigor limita la creación de puestos a los supuestos tasados en la misma. Con la asunción por el nuevo Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas de las funciones del actual Servicio de Euskera, se deberá concretar el destino de los puestos actualmente adscritos a dicho servicio.

126. La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE) emite el 12 de diciembre de 2022 su informe conforme a lo previsto en el artículo 90.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, en el que, tras examinar la iniciativa, formula las siguientes conclusiones:

Primera.- Estamos en presencia de un texto legal de notable trascendencia pero que no concreta las funciones de los municipios en aquellos aspectos en los que se reclama su intervención. Esto dificulta el examen de sus posibles afecciones competenciales. En consecuencia, habrá de estarse a la regulación reglamentaria, en particular a lo referido a la participación de los Ayuntamientos en lo que se refiere a la “planificación y acceso al sistema educativo” (título II, capítulo III).

Por lo demás no se observan afecciones al ámbito de competencias de los municipios.

Segunda.- En lo estrictamente organizativo, el texto no incide en la competencias municipales de autoorganización.

Tercera.- Desde la perspectiva económica, la falta de afección competencial determina la inexigibilidad del anexo del artículo 18.3 LILE. Ahora bien, tanto en



el texto normativo (artículo 31) como en la memoria económica hay referencia futuras afecciones económicas derivadas de futuras afecciones competenciales a concretar a través de reglamentos. Habría sido clarificador formular el referido anexo del artículo 18.3 con esas consideraciones, además de hacerlo en la memoria o en un precepto

127. El órgano promotor ha examinado las consideraciones formuladas en cada informe y ha contestado de forma razonada a las mismas, como consta en la Memoria sobre las aportaciones.

E) La incidencia económica

128. Para valorar esta vertiente de la iniciativa contamos con cuatro documentos: las dos memorias económicas elaboradas por el departamento promotor, el informe de la Dirección de Presupuestos y el informe de la Oficina de Control Económico (OCE).
129. Asimismo, atañe a la valoración de esta vertiente el Informe de evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, establecido en la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco —del que hemos dejado constancia—.
130. Obra una **primera memoria económica de 22 de julio de 2022**, que procede, en primer término, a la cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasionará la entrada en vigor del anteproyecto.
131. Se considera que la regulación no tiene, en principio, ninguna incidencia en el presupuesto de gastos e ingresos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ni en ningún otro tipo de gasto extra presupuestario, lo que se explica por el carácter de ley marco de la iniciativa que permitirá al Departamento de Educación adoptar en cada momento las medidas que parezcan más oportunas, con flexibilidad. Se afirma “que cualquier compromiso económico derivado de la misma, no se producirá en la regulación del presente marco jurídico, sino en la aplicación del mismo a través del desarrollo de las subsiguientes normas reglamentarias”.
132. La memoria cita, a continuación, el Acuerdo Educativo sobre el futuro del Sistema Educativo Vasco, aprobado en el Pleno del Parlamento Vasco, en la sesión celebrada el día 7 de abril de 2022, que incide en el compromiso de incrementar la inversión en la educación vasca de cara al 2035 para la consecución de los objetivos del citado acuerdo educativo.



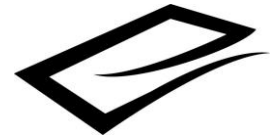
133. Se destacan las líneas de intervención y medidas que se tomarán en relación a dicho acuerdo en las áreas de: (I) la equidad y lucha contra la segregación — financiar las necesidades del alumnado al 100 % y, según criterios de equidad, mediante una política de becas y ayudas públicas—; (II) la concesión de becas a las actividades complementarias y extraescolares, de manera que ningún alumno o alumna quede sin participar por razones económicas; (III) la asignación diferenciada de recursos económicos y personales a los centros, según su ICE (índice de complejidad educativa); (IV) el cálculo del coste de una plaza escolar, para abordar de manera progresiva una gratuidad efectiva de la enseñanza con la correspondiente activación de los mecanismos de control necesarios para que la gratuidad de la enseñanza sea observada.
134. Se alude a la creación del Instituto para el Aprendizaje de Euskera, así como — en el área de la cogobernanza y participación— a la creación del Consejo de la Escuela Pública Vasca, interlocutor de la escuela pública con los poderes públicos.
135. Dentro de la planificación estratégica del Sistema Educativo Vasco se resaltan las siguientes medidas: (I) dotar a la escuela pública de financiación suficiente y estable para que pueda desarrollar sus funciones con criterios de calidad y eficiencia; (II) sostener con fondos públicos, a través de los conciertos educativos, a los centros que, sin ostentar la titularidad pública, cumplan los principios y objetivos establecidos por la ley y asuman los compromisos y las obligaciones que establece la nueva ley; (III) aprobar la reformulación de las características de funcionamiento público que, basadas en términos de interés social, deberán cumplir los centros que realicen la prestación del Servicio Público Vasco de Educación. La prestación del servicio vasco de educación se realizará a través de los centros públicos y de centros privados concertados que cumplan con las obligaciones y características acordadas; (IV) desarrollar la normativa necesaria para que los centros que concierten con la Administración se sujeten a las auditorías que se estipulen y a las normas de transparencia contable que permitan asegurar el carácter finalista en el empleo del dinero público y la unificación de criterios, también auditables, entre todos los centros del Servicio Vasco de Educación en la afluencia de otras fuentes de financiación. Dicha normativa contemplará la creación de la unidad administrativa que se determine para realizar las tareas de auditoría económica; (V) reforzar el Consorcio Haurreskolak, para convertirlo en un servicio público de oferta universal de calidad y gratuito; (VI) formalización de contrato programas como instrumento jurídico, económico, financiero y de planificación estratégica para facilitar la ejecución de las directrices del plan estratégico que defina las principales líneas de trabajo para incrementar la equidad y la excelencia; y (VII) desarrollar la



normativa que permita la publicación de centros que respondan a las necesidades de la planificación de oficio de la Administración educativa.

136. La memoria constata que no se prevé ninguna financiación que no provenga del presupuesto y, asimismo, que el anteproyecto no incide ni repercute, en principio, en modo alguno en las materias propias de la hacienda general del País Vasco.
137. Tras identificar los programas presupuestarios en el que se inserta la disposición, destaca que los recursos económicos previstos para la ejecución del anteproyecto deben desarrollarse en la Ley de presupuestos fundamentalmente, así como en las partidas habituales de ejecución de la gestión de personal —en el ejercicio 2022 el montante de las dotaciones presupuestarias destinadas a ejecutar la política educativa ha ascendido a más de 3.235 millones de euros—.
138. En cuanto a la valoración económica del coste que pueda derivarse de la aplicación de la futura norma para otras administraciones públicas, la memoria señala que:

... no se produce coste alguno ni para las Diputaciones Forales, ni para las Corporaciones Locales. Citar que se podrán crear Consejos Educativos Municipales con importantes funciones vinculadas al territorio en el cual despliegan su actividad de proximidad los centros educativos. Se colaborará con los ayuntamientos en ámbitos como el proceso de matriculación pero esto no acarreará ningún coste adicional a las corporaciones Locales, ya que como se indica en el artículo 31.5 del Anteproyecto de Ley el departamento competente en materia de educación garantizará, de acuerdo con lo establecido en los artículos 17.3 y 112, pero especialmente según lo que prevé la disposición transitoria novena de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, la financiación adecuada. Igualmente, se deberán financiar tales funciones en los casos en que se deriven de competencias delegadas, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente. Continuará siendo competencia propia de los municipios la participación en la programación de la enseñanza y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, así como conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación especial. Asimismo, en relación con los ámbitos anteriores, cooperarán con la Administración educativa en la obtención de los solares necesarios para la



construcción de nuevos centros docentes públicos, como indica el artículo 17 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi

139. Por último, sobre la incidencia en los particulares y la economía en general, se indica que “ las previsiones contenidas en el presente anteproyecto de Ley repercuten de manera directa y positiva en las familias, ya que como se indica en el Artículo 34 de garantía de gratuidad los centros educativos financiados con fondos públicos no podrán ser receptores de fondos o cantidades procedentes de las familias por enseñanzas impartidas de forma gratuita, y asimismo por tales centros no se podrá imponer la obligación de realizar cuotas o aportaciones a fundaciones o asociaciones, ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que afecten a servicios, prestaciones o ámbitos materiales que sean objeto de financiación pública. Todo ello se regulará en la nueva convocatoria de concertación que responda a la actual coyuntura educativa”. Y se concluye que: “No se prevé que el desarrollo de la Ley pueda repercutir, inicialmente, elevando el coste en la aplicación para la economía general. Si bien, toda inversión se dirige a la obtención de una administración pública más eficaz y eficiente y, por tanto, con menor coste porcentual, a corto y medio plazo, en la aplicación para la economía general”.
140. Consta una **segunda memoria económica de 24 de noviembre de 2022** que complementa el análisis económico realizado por la Dirección de Gestión Económica del departamento promotor en la primera.
141. En el primer epígrafe se describe el contenido de la iniciativa siguiendo para ello los puntos del Acuerdo para la Transformación de la Educación Vasca.
142. El segundo epígrafe aborda la cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasiona la entrada en vigor del anteproyecto de ley, extremos sobre los que recuerda, como la inicial memoria, que “cualquier compromiso económico no se producirá en la regulación del presente marco jurídico, sino en la aplicación del mismo a través del desarrollo de las subsiguientes normas reglamentarias”.
143. Continúa aludiendo al desarrollo del Plan de actuaciones previsto en el acuerdo que requiere la puesta en marcha de actuaciones diferenciadas en cada uno de los niveles educativos cuyo coste económico se ha valorado y previsto en un marco plurianual —condicionado, en los primeros años, por un descenso pronunciado del alumnado en Educación Infantil y Educación Primaria y un aumento del mismo en los niveles de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional—.
144. A continuación, se insertan una serie de cuadros y gráficos que reflejan los incrementos de la respuesta educativa en centros públicos previstos; la evolución de los costes previstos; los incrementos de la respuesta educativa en centros



concertados, así como el coste estimado para estos. El epígrafe se cierra con unos gráficos sobre el escenario plurianual previsto para el conjunto; si bien, dicho escenario no contempla los incrementos salariales anuales. Se remarca que se precisaría de un esfuerzo presupuestario muy importante, sobre todo en los años 2023, 2024 y 2025, si bien se producirían decrementos en los ejercicios 2026, 2027 y 2028 —se inserta una serie de gráficos con los incrementos y decrementos en porcentajes: el primero parte de la diferencia con respecto al presupuesto de 2022/23, mientras que el segundo gráfico muestra la diferencia con respecto al presupuesto del ejercicio inmediatamente anterior—.

145. Sobre la posible existencia de aspectos que incidan o repercutan en materias propias de la hacienda general del País Vasco, se confirma lo ya señalado en la memoria inicial: el anteproyecto de ley no incide ni repercute, en principio, en modo alguno en dichas materias. De igual modo, sobre el programa económico presupuestario en que se inserta la disposición propuesta se reitera lo señalado en la memoria inicial: serán las convocatorias que se dicten al amparo de esta normativa las que deban incardinarse en uno u otro programa presupuestario, pero no así en el presente anteproyecto en concreto. Los recursos económicos previstos para la ejecución del anteproyecto deben desarrollarse en las leyes de presupuestos.
146. Desde una perspectiva económica, la memoria reseña el importante montante económico de las dotaciones de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi destinadas a política educativa para avanzar en la equidad y en la calidad del Sistema Educativo Vasco hacia la excelencia. Las partidas de gasto cuantitativamente más significativas en estas etapas son, por un lado, las correspondientes a las necesidades básicas de funcionamiento de la red pública —gastos de personal, gastos de formación y de funcionamiento, obras en centros educativos y mobiliario y equipos para procesos de información— y, por otro, al pago de los conciertos educativos con centros concertados —personal docente, personal no docente, gastos de funcionamiento, RIR (Reposición de Inversiones Reales) e inversiones en infraestructuras que, en este caso, precisan de una auditoría del estado actual de las mismas— y las ayudas a la gratuidad de la enseñanza a la que se hace referencia en el artículo 34 del anteproyecto. Recuerda la memoria el impulso adicional a la gratuidad efectiva de la enseñanza que planta la iniciativa para evitar discriminaciones por motivos socioeconómicos.
147. Describe a continuación las decisiones organizativas más relevantes: la creación del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas y la modificación de determinados organismos técnicos y de asesoramiento como palancas de



mejora. Para lo que se utilizarán recursos humanos y materiales existentes, realizando, en su caso, las modificaciones de puestos de trabajo necesarias.

148. A este respecto, con base en un estudio prospectivo sobre la evolución del alumnado —que indica una bajada de natalidad en los próximos años—, destaca que el excedente de plantilla que se ocasione será una oportunidad para crear nuevas figuras en los centros para la necesaria transformación del Sistema Educativo, reforzar y racionalizar las estructuras de gestión del Sistema Educativo Vasco y de apoyo a los centros educativos.
149. Sobre la justificación de la necesidad o idoneidad de creación, supresión, justificación de la necesidad o idoneidad de creación, supresión, modificación o reestructuración de entes u órganos, se indica que el anteproyecto propone la creación del Instituto de Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas como órgano con autonomía funcional adscrito al departamento competente en materia de educación con la misión principal de abordar las metodologías lingüísticas, la formación del profesorado su actitud, progreso e implicación lingüística. El instituto asumirá las funciones que el Servicio de Euskera del departamento competente en materia educativa ha venido desempeñando desde su creación, así como del personal docente adscrito a los Berritzegune, en este ámbito, para lo cual se reordenarán los recursos existentes en la actualidad.
150. Se modificará el ISEI-IVEI para adaptarlo a las nuevas funciones y tareas encomendadas. Y se crea el Consejo de la Escuela Pública Vasca como órgano de carácter participativo dotado de autonomía funcional, cuyo objeto es identificar o defender sus necesidades e intereses, dar visibilidad a la labor y a los logros educativos de los centros públicos, así como propiciar su integración en el entorno y el trabajo colaborativo entre centros, impulsando la toma de conciencia de su personalidad propia y el desarrollo de una escuela pública vasca competitiva en términos de calidad. Reglamentariamente se establecerán la estructura y organización, así como las modalidades de ejercicio de sus funciones.
151. Se entiende que la nueva regulación de los dos órganos no tiene por qué afectar a programas económicos y presupuestarios.
152. El séptimo y último epígrafe se ocupa de la evaluación del coste que pueda derivarse de la aplicación del anteproyecto para otras administraciones públicas, los particulares y la economía en general y reitera lo señalado al respecto en la memoria inicial. Al igual que en lo referente a la repercusión de la futura regulación en los particulares y la economía en general: “No se prevé que el



desarrollo de la Ley pueda repercutir, inicialmente, elevando el coste en la aplicación para la economía general”.

153. La **Dirección de Presupuestos emite su informe el 13 de enero de 2023**, en el que, atendida la visión ofrecida por la memoria económica que acompaña al anteproyecto, observan las cuestiones que a continuación se recogen de forma resumida.
154. Se destaca que “El desarrollo normativo de esta ley marco afecta a los numerosos aspectos abordados en dicha Memoria que pueden tener incidencia presupuestaria: la actualización normativa sobre conciertos educativos, la consecución de la garantía de la gratuidad de la enseñanza mediante la eliminación de cuotas o aportaciones asociadas a la enseñanza, el desarrollo de la regulación de los contratos-programa a establecer con los centros educativos, el reconocimiento de la función directiva en los centros docentes, la cogobernanza con los centros las administraciones locales, el desarrollo de estructuras administrativas y de gestión compartida de centros educativos, la integración de centros en la red pública, los diferentes planes que sean necesarios poner en marcha (plan de transformación educativa, plan de digitalización), el reto demográfico con el descenso de la natalidad y su afectación a las plantillas del personal docente (y no docente) con la aparición de nuevas figuras educativas, etc”.
155. Ello —se afirma— supone que parte del coste económico derivado de la aprobación de esta ley no esté cuantificado en la memoria económica, coste que debería añadirse a las cifras ya contempladas en la misma. Dado que todo ello se deberá financiar con las dotaciones presupuestarias que se asignen anualmente al Departamento de Educación, la aprobación e implantación de las distintas actuaciones que se deriven de la ley deberá acomodarse a dichas dotaciones, dilatándose en el tiempo su aplicabilidad si ello fuera necesario.
156. En la valoración de la periodificación del escenario plurianual de coste previsto, presentado por el Departamento de Educación, se constata la existencia de “fuertes incrementos en los ejercicios 2024 y 2025, (6,4 % en 2024 y 3,9 % en 2025), moderándose para los ejercicios 2026 y 2027. De dicho escenario, el incremento más destacable es el correspondiente a las inversiones de los centros públicos, incrementos muy elevados, del orden del 22,7 % en 2024, el 43,2 % en 2025, 15,9 % en 2026 y 13,4 % en 2027”. Sobre tales incrementos, el informe “evidencia la dificultad de asumir esos importes e incrementos en los Presupuestos Generales de la CAE para los ejercicios 2024 y posteriores, tal y como se consignan en dicho escenario”.
157. Asimismo, la Dirección de Presupuestos pone de relieve otros aspectos no estimados que, según su parecer, debieran ser incluidos en la perspectiva de incidencia económico presupuestaria del anteproyecto, tales como: la ausencia



de referencia en la memoria económica a la incidencia presupuestaria de la aplicación de la LEPV en los gastos de funcionamiento de los centros públicos (capítulo II). Además, en los escenarios agregados anuales que se han presentado no se contemplan los incrementos salariales anuales (capítulo I), que puede llevar al alza los costes reales por ejercicio, y más aún en un periodo inflacionista.

158. En lo relativo a la variación de personal que pudiera producirse con motivo de la entrada en vigor de la ley, el informe destaca que deberá adecuarse y ser conforme con lo que se establezca en materia de plantillas presupuestarias en la ley de presupuestos generales de la CAE vigente en ese momento. De esa consideración extrae que “si nos ceñimos a las cifras de la memoria económica correspondientes al ejercicio 2023 y los comparamos con lo presupuestado para dicho ejercicio, observamos que no se puede establecer una correspondencia entre las cuantías del documento de la memoria y los Presupuestos de 2023”.

159. Todo lo cual desemboca en las siguientes consideraciones finales:

En definitiva, los costes detallados en la memoria económica (más aquellos no recogidos que pudieran producirse) de la ley de Educación del País Vasco han de considerarse que son previsiones que deberán conjugarse necesariamente con los criterios en materia de estabilidad presupuestaria de cada ejercicio, y que deberán ajustarse anualmente a las directrices económicas que apruebe el Gobierno y a los recursos presupuestarios que en cada momento cuente el Departamento de Educación.

Finalmente, resulta oportuno realizar la observación de que las previsiones contenidas en la memoria económica del anteproyecto de ley no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE. Esto conllevará en su caso, la replanificación del desarrollo del plan de actuaciones previsto y el aplazamiento de la puesta en marcha de las actuaciones recogidas en la memoria económica que acompaña al anteproyecto de la ley.

Consecuentemente, deberán concretarse los objetivos, acciones e indicadores nuevamente reprogramados en las memorias presupuestarias que acompañan anualmente a los Presupuestos Generales



160. La **Oficina de Control Económico (OCE)** emite su informe el 27 de enero de 2023.
161. De las consideraciones que contiene el informe, como primera cuestión interesa mencionar cómo destaca que el anteproyecto “declara, más allá de la obligación general de financiar la educación obligatoria, la previsión de extender la gratuidad, al menos, a partir del segundo ciclo de educación infantil (3-6 años, artículo 10.3), en todas las etapas y estudios del sistema educativo, si bien lo remite a las previsiones legales y reglamentarias y todo ello sin perjuicio de lo que el artículo 10.3 establece posibilitando que el Gobierno Vasco mediante Decreto amplíe la gratuidad desde los dos a los seis años, bajo la premisa de fomentar el Consorcio Haurreskolak, como servicio público de oferta universal, de calidad y gratuita”.
162. Las escasas previsiones que sobre tales mandatos se contemplan hacen afirmar a la OCE que “Con carácter general para todos los mandatos que quedan condicionados a un futuro desarrollo reglamentario, advertimos que el expediente debiera ahondar con mayor detalle en las estimaciones de coste económico derivado o previsto a futuro para la materialización de tales mandatos. Así, sin perjuicio del debido análisis de impacto económico presupuestario en el momento de acometer la prevista reglamentación, no puede obviarse que cuando la misma venga dada por una previsión legal, no dejará de ser la materialización de un mandato legal que debiera haber sido calibrado en el momento de su creación legal”. De acuerdo con esta consideración se insta al mayor detalle sobre la estimación de costes que supondrá la prevista gratuidad de la educación infantil bajo la premisa de su prestación preferente a través del Consorcio Haurreskolak.
163. A continuación, el informe se centra en aquellos aspectos concretos del texto sobre los que la OCE estima que debe realizarse una previsión mayor sobre su incidencia económica o justificación.
164. Así, “las escasas previsiones legales acerca de los contenidos económico presupuestarios asociados a esta planificación y acerca de la eventual intervención de los órganos llamados a gestionar los recursos necesarios a los fines descritos en el proceso de elaboración y aprobación de este Plan Estratégico” le llevan a sugerir que la regulación legal incorpore en el proceso de elaboración y aprobación de dicho plan, al menos, la intervención de la Dirección de Presupuestos, lo que supondrá una garantía para alinear tal planificación con las proyecciones socio económicas que esa misma dirección maneje.
165. En relación con el artículo 36, la OCE plantea una duda conceptual sobre la figura del contrato programa y su relación con los conciertos educativos. A juicio de la OCE, resulta insuficiente lo aportado en el expediente acerca de la virtualidad de



esta nueva figura en el contexto de la concertación de los centros de titularidad privada y su relación conforme al vigente régimen de conciertos.

166. Otro aspecto al que alude el informe de la OCE es la previsión del artículo 22.3, que somete a los centros concertados con financiación pública a “las auditorías que, en su caso, se estipule, así como a las normas de transparencia contable que permitan asegurar el carácter finalista en el empleo de los recursos públicos”. Valora positivamente que la regulación contemple el sometimiento de los centros concertados a un contraste aplicando reglas equivalentes al control económico-financiero y de gestión; si bien, considera que debiera plasmarse que el mismo se desarrollará con los medios o recursos del Departamento de Educación, garantizando una igualdad de trato en la selección de los que se vean sometidos a este mecanismo de control. Ello, además, sin perjuicio de que la previsión legal posibilite la inclusión de estos centros concertados en el plan de auditorías que anualmente acomete la OCE, a fin de reforzar la aplicación de criterios homogéneos para todos los centros educativos.
167. A continuación, se expone el juicio sobre la autonomía de los centros educativos públicos, para lo que la OCE examina en detalle el diseño del anteproyecto (artículos 102 y 103) y lo compara con el vigente en la LEPV y las normas de desarrollo, lo que le lleva a proponer la inclusión de una declaración expresa de supervivencia del Decreto 196/1998, de 28 de julio, por el que se regula el régimen de gestión económico-financiera de los centros docentes que conforman la Escuela Pública Vasca, “por cuanto partiendo de la declaración de la autonomía de gestión como un concepto absoluto de la Ley que puede ser matizado mediante la llamada a futuros desarrollos reglamentarios bien podría concluirse la derogación de la batería de reglamentos ahora vigentes dictados en el marco de la LEPV por lo que quedaría hasta el dictado de nuevos desarrollos reglamentarios al amparo de esta nueva Ley” —se avanza una redacción para establecer la supervivencia del régimen vigente— .
168. Seguidamente, el informe estudia la disposición adicional 1.3, en la que se prevé “el establecimiento de estructuras organizativas de gestión polivalente que presten servicios a determinados centros educativos de un área geográfica específica o que dispongan de similitudes en su carácter o en las enseñanzas que presten”. Entre tales servicios que se detallan se encuentra la “gestión de servicios económico-financieros”. En principio, valora favorablemente esta perspectiva, pero advierte la ausencia en el expediente de explicación sobre dichas previsiones y advierte asimismo de que cualquier necesidad de personal a tal fin deberá proveerse a través de los cauces ordinarios.



169. Sobre la inclusión como parte de la autonomía de gestión de previsiones específicas sobre “la digitalización de procedimientos y trámites, así como la automatización de tales procesos y la simplificación y reducción de cargas administrativas para las familias y el alumnado” o la homogeneización de los recursos informáticos y de las herramientas de funcionamiento burocrática, se señala que, al igual que en los demás contenidos en los que se alude a la autonomía de gestión, se requerirá una “previsión de desarrollo reglamentario que posibilite unos cauces comunes de funcionamiento, unas garantías de control y de legalidad en la aplicación de los procedimientos que se acometan y una disponibilidad de medios humanos suficientemente formados para acometerlos dentro de sus debidos términos”.
170. El análisis sobre el diseño de la autonomía de gestión de los centros finaliza con una mención a la total ausencia de estimaciones de costes de las diferentes previsiones formativa que el anteproyecto incorpora. En base a la premisa de las novedades que incorporará esta ley y de la intención de reforzar la formación de los agentes educativos —fundamentalmente el profesorado de cuya formación agregada es responsable la Administración—, se considera necesario que la “Memoria económica agregue tal estimación de costes por este concepto partiendo de los costes que ya en la actualidad vienen destinándose a este fin. En la medida que nos concierne hemos de añadir la idoneidad de que tal formación ahonde en la capacitación de quienes ostenten la Dirección de los centros a fin de que puedan acometer con plenitud y en el marco de la legislación que les concierne las labores derivadas de la autonomía de gestión señaladas (tanto de tramitación de expedientes de contratación, como la llevanza de la contabilidad y gestión presupuestaria)”.
171. El informe prosigue con el examen de las previsiones organizativas del anteproyecto, que “constituye uno de los objetos de este Informe de control económico normativo” y adelanta que el texto no “aborda la creación de ninguna estructura organizativa que suponga el incremento del sector público de la CAE o la creación de una nueva personalidad jurídica diferenciada de la propia Administración”.
172. En primer lugar, insta a clarificar la relación del anteproyecto con la Ley 13/1988 para aclarar “cuál es el esquema de consejos escolares que vayan a resultar tras la aprobación del ALEPV, más aún teniendo en cuenta que la LOE los contempla como órganos necesarios referidos a cada centro escolar (artículo 119.5 LOE)”.
173. En cuanto al Consejo de la Escuela Pública Vasca (artículo 60), se recuerda que la memoria económica señala a este respecto que “la nueva regulación ... no tiene por qué afectar a programas económicos y presupuestarios”. Pero, el informe estima que “la referencia a autonomía funcional no resulta suficiente para entender cumplido el requisito de integración en la Administración Pública al que se refiere el artículo 20.4 de la LSPV, entendiendo que la mención a toda ausencia de afección a programas económicos y



presupuestarios no resulta convincente teniendo en cuenta las elementales características que se avanzan del órgano colegiado”. Ello lleva a la OCE a instar “una más detallada concreción de tales características y a ahondar en la estimación de costes que pueda llegar a suponer así como a una concreción acerca de su integración en la Administración Pública de la que va a depender (no obstante, la eventual autonomía funcional que se le otorgue)”.

174. A continuación, se examinan los Consejos Educativos Municipales (artículo 61) y se concluye que la regulación “resulta tan insuficiente como para desconocer quién y bajo qué premisas podrá activar una creación que se configura como potestativa, quiénes vayan a integrarlo y en qué medida vayan a ser financiadas sus necesidades”.
175. En cuanto al Instituto de Evaluación, Investigación y Prospectiva de la Educación (IEIPE) —capítulo III del título V (artículos 84-87)—, se señala que se configura como un “servicio específico” adscrito orgánicamente al Departamento de Educación del que depende orgánica y funcionalmente para el desarrollo de las funciones que se determinen.
176. La memoria económica, sin aludir a qué vaya a revisarse ni en qué medida, se limita a apuntar en un apartado que “Se modificará el ISEI-IVEI para adaptarlo a las nuevas funciones y tareas encomendadas”, mención que a todas luces resulta insuficiente por dar por sobreentendidos todos los contenidos que debe especificar para justificar razonadamente la transformación en ciernes.
177. Tras examinar la actual regulación y las previsiones presupuestarias, la OCE insta a que, además de que se ofrezca la justificación razonada de esta transformación y las modificaciones funcionales que la misma implica, se evidencie la incidencia en materia de personal —puestos de trabajo adscritos en la actualidad al IVEI/ISEI— que se verán transformados en su destino orgánico y la transformación de los créditos presupuestarios que se vean afectados por tal cambio de denominación.
178. Respecto del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas — (capítulo VI del Título V (artículo 91)—, se plantea como un órgano de nueva creación y también resulta manifiesta la falta de un elemental detalle en el expediente acerca de la intención que se intuye de transformar el actual “Servicio de Euskera” del Departamento de Educación en esta nueva estructura, a la que se otorga “autonomía funcional” dentro de la estructura del departamento, otorgándole “potestad de autoorganización, así como la facultad de aprobar su propio reglamento de organización y funcionamiento en los términos que se prevean reglamentariamente”.



179. La memoria económica señala que: “Este instituto asumirá las funciones que el Servicio de Euskera del departamento competente en materia educativa ha venido desempeñando desde su creación, así como del personal docente adscrito a los Berritzeguneak, en este ámbito, para lo cual se reordenarán los recursos existentes en la actualidad”. Asimismo, el informe de la Dirección de Función Pública advierte que “la Ley de Presupuestos en vigor limita la creación de puestos a los supuestos tasados en la misma. Con la asunción por el nuevo Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas de las funciones del actual Servicio de Euskera, se deberá concretar el destino de los puestos actualmente adscritos a dicho servicio”.
180. La realidad es que el expediente no ahonda en ninguno de los aspectos trascendentes relativos a tal transformación de los servicios implicados, a saber: Servicio de Euskera de la Dirección de Aprendizaje e Innovación Educativa de la Viceconsejería de Educación y los Berritzegunes, sin que se mencione si tal referencia implica al Berritzegune central —adscrito a la misma Viceconsejería de Educación— o a los Berritzegune zonales —adscritos a las delegaciones territoriales—.
181. Añade el informe que las previsiones a este respecto en el expediente resultan del todo insuficientes, no limitándose a la ausencia de previsión alguna acerca de las estructuras afectadas, el número de personas, créditos de plantilla presupuestaria implicados y los demás créditos de partidas presupuestarias vinculadas a tales servicios que debieran venir estimadas para asignar a esta nueva estructura orgánica en los términos exigidos por el artículo 20.4 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV), sino que, lo que es más importante, habida cuenta de las previsiones acerca del carácter autónomo de esta dependencia y las previsiones de reconocimiento de potestades autoorganizativas y de funcionamiento, entiende que debieran venir suficientemente justificadas en el expediente. Señala que la justificación de creación —absorbiendo sendas dependencias ahora vigentes— y más su singular caracterización debiera venir soportada en una razonada justificación que, además de razonar el porqué de tal transformación, argumente los motivos que llevan a formular la singular figura que se propone. A tal omisión, agregan la ausencia de una determinación evidente de los créditos presupuestarios para su puesta en funcionamiento incumpliendo lo requerido en el artículo 20.3.
182. Todo lo anterior, lleva a la OCE a efectuar un juicio desfavorable acerca del contenido referido a este Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas.
183. Se examina, por último, el Servicio de Inspección del Sistema Educativo (capítulo IV del título V) y el Servicio de Apoyo a la Educación (capítulo V del título V), cuya



revisión se sugiere para ofrecer una visión clara acerca de su actual dimensionamiento y las perspectivas estimadas a este respecto, ofreciendo en la memoria económica una visión completa del cometido que a la misma corresponde evidenciando el coste directo o indirecto que la implementación del anteproyecto de ley vaya a suponer para la hacienda pública una vez entre en vigor. La sistemática llamada a desarrollos reglamentarios una vez que conste la obligación de creación de tales dependencias en las normas legales aprobadas no puede constituir suficiente argumento para omitir esta información, toda vez que una vez aprobada la ley su puesta en práctica devendrá una obligación para el ejecutivo.

184. Por último, viendo que la memoria económica es la misma que la utilizada por la Dirección de Presupuestos para elaborar su informe, la OCE hace suyas las consideraciones acerca de los contenidos de la misma que deben reformularse o reconsiderarse.
185. En la memoria final elaborada por el departamento promotor el 2 de febrero de 2023 se responde de forma parcial a las cuestiones planteadas en el informe de la OCE y no se incluye la valoración del informe de la Dirección de Presupuestos.

F) Valoración final del procedimiento

186. Terminado el examen de las distintas fases y aspectos del procedimiento, la Comisión considera que la elaboración del anteproyecto de la Ley de educación del País Vasco ha cumplido la LPEDG.
187. Si bien, de acuerdo con lo expuesto, el órgano promotor debería completar en el sentido expuesto en el informe de la Dirección de Presupuestos y en el de la OCE las estimaciones de aquellos aspectos que, como se razona en dichos informes, reclaman una concreción mayor sobre su incidencia en la vertiente de gasto, a fin de poder calcular más precisamente el impacto de la futura norma, así como los aspectos de la misma cuya justificación debería reforzarse —en especial, las nuevas estructuras organizativas—.
188. No desconoce la Comisión la dificultad que entraña afinar en la estimación del coste de la nueva regulación, pero asimismo considera importante resaltar que la ambición que anima al anteproyecto y el esfuerzo invertido en su elaboración para que dé los frutos esperados requerirá el consiguiente respaldo económico público, cuya cuantificación, en los términos más precisos y detallados posibles, resulta un elemento nuclear para valorar la factibilidad de la nueva ley.



II EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y ASPECTOS COMPETENCIALES

189. Resulta innegable la relevancia que merece el derecho a la educación, que se incluye entre los derechos humanos fundamentales y ha recibido la máxima protección y reconocimiento.
190. En concreto, ha sido objeto de diversos tratados internacionales, que deben guiar la interpretación de los derechos fundamentales y las libertades que la Constitución reconoce, tal y como especifica el artículo 10.2 de la CE.
191. El artículo 26.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconoce que toda persona tiene derecho a la educación, que debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. También señala que la instrucción elemental será obligatoria y añade que la instrucción técnica y profesional debe ser generalizada, mientras que el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
192. Por su parte, el artículo 26.2 de la citada declaración contempla que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Finalmente, el artículo 26.3 señala que los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.
193. El artículo 2 del Protocolo Número 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1952) prevé que a nadie se le puede negar el derecho a la instrucción, y añade que el Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.
194. El principio 7 de la Declaración de los derechos del niño (1959) señala nuevamente que el niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.



195. La lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960) fue objeto de la Convención adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en la que, tras referirse una serie de situaciones que no serán consideradas como constitutivas de discriminación (artículo 2), obliga a los estados firmantes a: a) hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior; velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley; b) mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada; c) fomentar e intensificar, por métodos adecuados, la educación de las personas que no hayan recibido instrucción primaria o que no la hayan recibido en su totalidad, y permitirles que continúen sus estudios en función de sus aptitudes; y d) velar porque en la preparación para la profesión docente no existan discriminaciones (artículo 4),
196. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) establece en su artículo 18.4 que los Estados Partes se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
197. La Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (1989), en su artículo 28 impone a los Estados Partes, los siguientes deberes, en particular: implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; y adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.
198. A su vez, el artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño viene a precisar los objetivos a los que debe estar encaminada la educación: desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; inculcarle el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las



Naciones Unidas; inculcarle el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; prepararle para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; e inculcar también el respeto del medio ambiente natural.

199. El artículo 14 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000) contempla que “toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente” (párrafo 1), “este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria” (párrafo 2) y “se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas” (párrafo 3).
200. Por último, es obligado citar asimismo la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas (2007), por la cual, los Estados Partes han de asegurar un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, y para hacerlo efectivo habrán de garantizar que las personas con discapacidad: a) no queden excluidas del sistema general de educación, de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad; b) puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan; c) se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales; d) se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva; e) se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.
201. Por lo que se refiere al artículo 27 de la CE, en su primer párrafo garantiza el derecho que todos tienen a la educación, al tiempo que reconoce la libertad de enseñanza.
202. En línea con los tratados internacionales, señala que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (artículo 27.2) y que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita (artículo 27.4).



203. También impone una serie de deberes a los poderes públicos: (I) el de garantizar el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (artículo 27.3); (II) el de garantizar el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes (artículo 27.5); (III) el de inspeccionar y homologar el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (artículo 27.8); y (IV) el de ayudar a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca (artículo 27.9).
204. Ese principio participativo se refirma cuando señala que “los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos” (artículo 27.7). También la libertad de creación de centros docentes, al reconocerse “a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales” (artículo 27.6).
205. De forma sintética, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 86/1985, de 10 de julio, (FJ 2), se pronunció sobre la relación que existe entre los distintos preceptos contenidos en ese artículo constitucional, manifestando que “mientras algunos de ellos consagran derechos de libertad (así, por ejemplo, apartados 1, 3 y 6), otros imponen deberes (así, por ejemplo, obligatoriedad de la enseñanza básica, apartado 4) garantizan instituciones (apartado 10) o derechos de prestación (así, por ejemplo, la gratuidad de la enseñanza básica, apartado 3) o atribuyen competencias a los poderes públicos (así, por ejemplo, apartado 8), o imponen mandatos al legislador. La estrecha conexión de todos estos preceptos, derivada de la unidad de su objeto, autoriza a hablar, sin duda, en términos genéricos, como denotación conjunta de todos ellos, del derecho a la educación, o incluso del derecho de todos a la educación, utilizando como expresión omnicompreensiva la que el mencionado artículo emplea como fórmula liminar. Este modo de hablar, no permite olvidar, sin embargo, la distinta naturaleza jurídica de los preceptos indicados”.
206. Continúa afirmando dicha sentencia que, en cuanto al derecho a la educación, “incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho y hacerlo, para los niveles básicos de la enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad que demanda el apartado cuarto de este artículo 27 de la norma fundamental. Al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como el mandato en su apartado noveno, de las correspondientes ayudas a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca”. Ello, por supuesto, teniendo en cuenta, respecto de estas últimas que “el citado artículo 27.9, en su condición de



mandato al legislador, no encierra, sin embargo, un derecho subjetivo a la prestación pública”, aunque ello no significa que “el legislador sea enteramente libre para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo”. Por el contrario, la norma legal que reclama el artículo 27.9 de la CE deberá ceñirse al doble límite de no contrariar ninguno de los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo, de un lado, y, de otro, “deberá configurar el régimen de ayudas en régimen de igualdad”.

207. Por lo que se refiere a la libertad de enseñanza, implica, “de una parte, el derecho a crear instituciones educativas (art. 27.6) y, de otra, el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan (art. 20.1 c). Del principio de libertad de enseñanza deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (art. 27.3). Se trata en todos los casos de derechos que tienen límites necesarios que resultan de su propia naturaleza, con independencia de los que se producen por su articulación con otros derechos o de los que, respetando siempre su contenido esencial, pueda establecer el legislador” (STC 5/1981).
208. La libertad de creación de centros docentes entraña la imposición del ideario educativo o carácter propio del centro, que en cada centro docente privado está en estrecha conexión con la función de informar a los padres de qué tipo de educación moral y religiosa se imparte a los alumnos de este centro, para que aquellos puedan escogerlo con pleno conocimiento de causa para sus hijos (STC 5/1981 y STC 77/1985, de 27 de junio). Esta libertad de crear centros con ideario propio tiene el límite expreso (artículo 27.6) en el respeto a los principios constitucionales.
209. Otros dos límites de la libertad de creación de centros con ideario propio son: la ciencia misma y el ejercicio de la libertad de cátedra con el que debe cohonestarse el derecho a imponer un ideario, de tal suerte que el profesor del centro privado no está obligado a adherirse al ideario del centro ni convertirse en propagandista, sino que debe sólo respetarlo (SSTC 5/1981 y 77/1985).
210. En todo caso, cuando han de impartir enseñanzas regladas, e insertos, por tanto, en el sistema educativo, “además de orientar su actividad, como exige el apartado segundo del art. 27, hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales, con las precisiones y matizaciones que de algunos aspectos de este enunciado hace el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13), se han de acomodar a los requisitos que el Estado imponga para los centros de cada nivel”.
211. En el caso de los centros docentes “en un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado,



todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales” (STC 5/1981).

212. Por último, el mandato de ayuda a los centros, como ha quedado señalado, se condiciona a “que reúnan los requisitos que la ley establezca”, por lo que no encierra un “deber de ayudar a todos y cada uno de los Centros docentes, sólo por el hecho de serlo, pues la Ley puede y debe condicionar tal ayuda” (STC 85/1986).
213. Según el Tribunal Constitucional, la gratuidad en la educación básica garantizada constitucionalmente no puede referirse exclusivamente a la escuela pública, negándola a todos los centros privados, ya que ello implicaría la obligatoriedad de tal enseñanza pública, al menos en el nivel básico, impidiendo la posibilidad real de elegir la enseñanza básica en cualquier centro privado. Ello cercenaría de raíz, no solo el derecho de los padres a elegir centro docente, sino también el derecho de creación de centros docentes consagrado en el artículo 27.6 de la CE.
214. Ello no quiere decir, obviamente, que cualquier centro privado haya de ser financiado públicamente en los niveles obligatorios, porque el derecho a la educación gratuita en la enseñanza básica “no comprende el derecho a la gratuidad en cualesquiera centros privados, porque los recursos públicos no han de acudir, incondicionalmente, allá donde vayan las preferencias individuales”. De este modo, una vez justificada la inexistencia de recursos públicos para financiar en cada caso el centro privado de que se trate, los poderes públicos podrán aplicar los criterios establecidos en la norma legal dictada en desarrollo del artículo 27.9 de la CE, para priorizar el alcance de esa financiación (Sentencia 31/2018, de 10 de abril).
215. Entrando ya en el deslinde competencial entre Estado y Comunidad Autónoma, puede decirse que, pese a la amplitud con la que se enuncia la competencia autonómica en el artículo 16 del EAPV, esta ha sido objeto de una reconducción importante.
216. A tenor de dicho precepto:

En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149 1.30^a de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.



217. Pese a que invoca la raíz foral de la competencia, el Tribunal Constitucional, tras recordar que la actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo mediante el EAPV y que la materia de educación goza en el EAPV un tratamiento singularizado y separado con respecto a otras materias que se enumeran en los artículos 10, 11 y 12, ha entendido que ello no significa ninguna singularidad en el acervo competencial de la Comunidad Autónoma:

Mediante el examen del precepto estatutario reproducido podemos apreciar que, si bien se remite expresamente a la garantía de la foralidad que contiene la disposición adicional primera de la Constitución, lo que constituye por sí mismo el reconocimiento de un derecho histórico, somete las competencias autonómicas en esa materia, en todo caso, a los mismos límites que rigen para las demás Comunidades Autónomas de acuerdo con el marco constitucional: el contenido del artículo 27 CE y las leyes orgánicas que lo desarrollen, las facultades que el artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado y la alta inspección necesaria para el cumplimiento y garantía de esas facultades. De ahí que en la STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 2, afirmáramos que «[e]l artículo 16 del Estatuto Vasco, ‘en aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Constitución’ reserva a la Comunidad Autónoma del País Vasco, sustancialmente, iguales competencias y con la misma salvedad» que las que estaban entonces definidas en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 68/2018).

218. En cuanto a los mencionados límites, respecto al contenido del artículo 27 de la CE nada cabe añadir a lo ya señalado acerca del mismo, mientras que sobre las leyes orgánicas que lo desarrollen cabe decir lo siguiente.
219. De acuerdo con la doctrina constitucional, la reserva a la ley orgánica (*ex* artículo 81.1 CE) ha de entenderse en sentido restrictivo pues la ley orgánica debe limitarse al desarrollo directo en cuanto tal del derecho fundamental, sin adentrarse en lo que constituye regulación de su ejercicio, que es la tarea propia de la ley ordinaria (SSTC 6/1982, 67/1985, 160/1987, 127/1994 y 173/1998, entre otras).
220. Es cierto que no existe una respuesta unívoca a la cuestión de cómo ha de concretarse en cada supuesto el “desarrollo de los derechos fundamentales” a que alude el artículo 81.1 de la CE. Ello depende del tipo de derecho de que se trate y, especialmente, de los términos en los que se haya reconocido en el correspondiente precepto constitucional. Porque lo que la ley orgánica ha de desarrollar de forma directa y estricta es, precisamente, la norma que contiene



el derecho (SSTC 6/1981 y 6/1982). En este caso el artículo 27 de la CE, que ya diseña los elementos esenciales que condicionan el desarrollo del derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

221. En concreto, la Comisión, al analizar tal límite, ya ha señalado (dictámenes 48/2004, 26/2005 y 30/2008) que no debe ser interpretado como un impedimento absoluto para que la Comunidad Autónoma pueda desplegar su actividad normativa en todo aquello que, en desarrollo del artículo 27, haya sido objeto de regulación al amparo del artículo 81.1 de la Constitución.
222. Así, la STC 137/1986, de 6 de noviembre, a propósito de la impugnación de la Ley 15/1983, de 27 de julio, por la que se crea “Euskal Ikastolen Erakundea-Instituto Vasco de Ikastolas” y se aprueba el Estatuto jurídico de las Ikastolas, afirma la existencia de un ámbito propio del normador autonómico, que no queda anulado a causa del carácter orgánico de la norma estatal.
223. En palabras del alto tribunal, la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales no es incompatible con la colaboración internormativa entre la fuente a favor de la cual la reserva se establece —el legislador estatal) y otras fuentes de producción reconocidas en la CE —en este caso, el legislador autonómico con competencia de desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de educación—, de tal forma que se alcanza, así, una disciplina integral y articulada del ámbito citado.
224. Más concretamente, la STC 137/1986 señala: “... la delimitación de competencias que establece el art. 149.1.30ª entre el Estado y las Comunidades cuyos Estatutos hayan operado a partir de ese precepto, no podrá establecerse, sin más, tomando como parámetro el texto formalmente aprobado en ‘desarrollo’ de los derechos enunciados en el art. 27 CE. 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...”
225. En definitiva, no todas las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la CE han de ser contenido de la ley orgánica, y las previsiones de tal naturaleza que se incluyen en una ley orgánica, por conexión, deben ser debidamente identificadas, por no ser en realidad desarrollo del núcleo básico del “derecho a la educación”, aunque pueden constituir complemento indispensable de su regulación y, por ello, se insertan con el carácter de ley ordinaria dentro de aquella.



226. Han sido las facultades que atribuye el artículo 149.1.30 de la CE las que han ocupado al Tribunal Constitucional, y conforme a una doctrina plenamente consolidada, atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que presentan un distinto alcance.
227. En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, mientras que, en segundo lugar, le asigna competencia sobre las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.
228. La primera de esas competencias comprende (SSTC 111/2012 y 184/202) la de “establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex : Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado” (STC 42/1981, de 22 de diciembre, F. 3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio , F. 3). En todo caso, la extensión de esta competencia estatal exclusiva, que supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio, F. 15), determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia (así, en la STC 111/2012, de 24 de mayo, F. 5)”.
229. Por otra parte, corresponde también al Estado, en virtud del art. 149.1.30 de la CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la CE, que debe entenderse en el sentido de que incumbe al Estado “‘la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE’ (STC 77/1985, de 27 de junio, F. 15). Resulta pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE) (SSTC 86/1985, de 10 de julio, F. 3; y 337/1994, de 23 de diciembre, F. 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, F. 9; y 134/1997, de 17 de julio, F. 4). En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias” (STC 111/2012, F. 5).



230. De las SSTC 111/2012 y 25/2013 se puede extraer la idea de que es precisa una interpretación estricta de la primera de las competencias:

la competencia estatal incluye el establecimiento de los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, títulos que han de tener el mismo valor en toda España (STC 42/1981, de 22 de diciembre, FF. 3 y 4), por lo cual, corresponde al Estado asegurar una formación mínima común, estableciendo su contenido y la forma de acreditar los conocimientos inherentes a la misma. Ahora bien, ello no ha de traducirse necesariamente en la regulación completa de los requisitos y procedimientos de evaluación, ...sino sólo de aquellos contenidos y criterios básicos que forman parte de las enseñanzas mínimas, por lo que queda un margen a las Comunidades Autónomas para desarrollar sus facultades normativas inherentes a las competencias que ostentan en la materia (FJ 10).

231. Respecto a las competencias autonómicas, la STC 111/2012 insiste en dos ideas. La primera destaca que:

el sistema educativo del país debe estar homologado (art. 27.8 CE) en todo el territorio del Estado, por lo cual, y por la igualdad de derechos que el art. 139 CE reconoce a todos los españoles, es lógica la competencia estatal del art. 149.1.30 CE para el establecimiento de las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE, y, asimismo, que por su propia naturaleza, corresponda al Estado la ordenación general del sistema educativo (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 28). También hemos reconocido que la competencia del Estado para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE se extiende a la programación general de la enseñanza a que se refiere el art. 27.5 CE (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 11), y que es de competencia estatal el establecimiento de las enseñanzas mínimas, que lleva aparejada la concreción de su contenido, que comprende la fijación de objetivos por bloques temáticos en relación con cada disciplina o materia, y la fijación de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa (STC 88/1983, de 27 de octubre, FJ 3).

232. La segunda idea muy relevante para el examen del anteproyecto resalta que:

...todo ese conjunto de competencias estatales, ..., constituyen unas exigencias que son compatibles con la competencia plena de las Comunidades Autónomas en los planos legislativo y ejecutivo en los términos enunciados en los



respectivos Estatutos de Autonomía (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 4), y deben ejercerse «de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas» (STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 3).

233. Sin perjuicio de que la competencia en materia de educación sea compartida, como señala el propio Tribunal Constitucional debe tener un alcance suficiente para que la CAE pueda adoptar sus “propias alternativas políticas”.
234. En nuestro caso, para delimitar la competencia autonómica es preciso acudir a las dos leyes orgánicas que disciplinan la materia, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE) —porque no es objeto del anteproyecto, nos limitaremos a mencionar la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional—.
235. La primera prevé en su disposición final primera que el Gobierno y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación de la presente ley.
236. La segunda, en su disposición final quinta, invoca las dos submaterias, la básica (párrafo 1) y la exclusiva (párrafo 2) que ostenta el Estado, mientras que la disposición final séptima identifica los preceptos que tienen naturaleza orgánica.
237. En relación a la disposición final quinta de la LOE, se ignora cuál es el fundamento competencial que permite al Estado dictar los preceptos expresamente excluidos de su carácter básico —es decir, que no tienen el amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.1.^a, 18.^a y 30.^a CE— e identificados en su párrafo 1, debiéndose pensar que rigen en el ámbito de gestión del propio Ministerio de Educación y, en particular, en el sistema educativo de las ciudades de Ceuta y Melilla. Sin embargo, siendo así en parte, lo cierto es que en general se refieren a habilitaciones que se conceden a las “Administraciones educativas” para completar determinados contenidos de la ley, reconduciendo y orientando el sentido de las competencias autonómicas.
238. Entremedias, la disposición final sexta señala que las normas de esta ley podrán ser desarrolladas por las comunidades autónomas, a excepción de las relativas a aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno o que corresponden al Estado conforme a lo establecido en la disposición adicional primera, número 2, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.



239. Respecto al artículo 6 bis de la LOE, cabe considerar que el mismo resulta en general inválido porque el Gobierno del Estado carece de las competencias que señala su apartado 1, cuando están sometidas a reserva de ley orgánica u ordinaria, o superfluo, porque lleva a cabo una traslación en abstracto del reparto competencial fijado por la Constitución y los estatutos de autonomía.
240. Solo cabe excepcionar del contenido del citado precepto aquellas habilitaciones específicas que señala el párrafo 1.c), “la fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior”, que no hace sino reiterar lo que ya dispone el artículo 6.3 de la LOE, y la del párrafo 2 que es coincidente con el mensaje de la disposición final sexta de la LOE.
241. Otra cosa distinta es que el Tribunal Constitucional haya admitido la regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno, pero con determinados condicionantes formales y materiales: primeramente, que exista una habilitación legal expresa y, en segundo lugar, que su rango reglamentario venga justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exija un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características.
242. Puede decirse que ambas leyes abarcan todas las cuestiones fundamentales de la educación y la enseñanza, es decir, los principios normativos generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en el artículo 27 de la CE.
243. En esta relación, que tampoco quiere resultar exhaustiva, se incluyen los principios y fines de la educación, la ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas, las obligaciones de los poderes públicos en garantía de la gratuidad y equidad de la educación, el régimen de becas y ayudas, la normas de escolarización y admisión, la libertad de creación de centros docentes y programación de la oferta de plazas, los conciertos educativos, la comunidad educativa, la participación en el funcionamiento y gobierno de los centros, los órganos de gobierno o la inspección educativa.
244. Ahora bien, se ha de subrayar que no puede ser entendida como una regulación completa y cerrada porque, como venimos sosteniendo, salvo en el caso de los títulos académicos y profesionales, se trata de una competencia compartida, en la que las comunidades autónomas deben tener un margen para completar y desarrollar las normas estatales, pues han de participar en la configuración de los elementos definidores del sistema educativo.
245. El contraste entre la disposición legal proyectada, que realiza una regulación general de la política educativa del País Vasco, con excepción de las enseñanzas



universitarias y la formación profesional, tal y como precisa el artículo 1.3 del anteproyecto, y ambas leyes orgánicas es fundamental, porque la regulación autonómica no puede contradecir o regular de un modo distinto ningún aspecto esencial del derecho a la educación.

246. Ello al margen de lo que se deriva de las normas reglamentarias dictadas por el Estado, que también constituyen normativa básica, que han abarcado, entre otras, la materia de las enseñanzas, profesorado y equipos directivos, centros docentes o becas y ayudas.
247. Simplemente citaremos aquí las dictadas con posterioridad a la reforma de la LOE y de la LODE, llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOMLOE). Es el caso del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil; Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria; Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria; y Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato.
248. De otro lado, por existir competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia, puede suscitarse la inconstitucionalidad mediata de la norma autonómica cuando reproduce normas básicas estatales, lo que se conoce como la *lex repetita*.
249. En la medida en el que el Tribunal Constitucional, precisamente en materia de educación, recensiona su doctrina y la sistematiza en la STC 51/2019, procede recordar el canon de enjuiciamiento que sigue:

podemos afirmar hoy que en los casos de alegación de la doctrina de las *leges repetitae*, es preciso, en primer lugar y al igual que ocurre en general en los supuestos de inconstitucionalidad mediata, confirmar que la normativa que se pretende reproducida ha sido efectivamente dictada en ejercicio de una competencia estatal, ya sea exclusiva —lo que dará lugar a un canon más estricto de enjuiciamiento de la regulación autonómica reiterativa—, ya sea compartida con las comunidades autónomas, pero correspondiente al Estado.

Realizada esa comprobación, será necesario verificar que la reiteración de la normativa estatal por el legislador autonómico satisface dos condiciones



necesarias para ser admisible desde el punto de vista constitucional. Por un lado, debe concurrir un elemento finalista que justifique la necesidad de esa reproducción, que solo podrá tener un sentido instrumental: hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias. Como afirma la STC 47/2004, FJ 8, recogida en otras posteriores como la STC 341/2005, FJ 9, o la 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 11, la reiteración se debe aprobar «con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico». De esta forma, como señalamos en la STC 73/2016, FJ 10, «la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero solo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo». No sería por ello aceptable que la reproducción de las bases estatales pretendiese simplemente refundir en un único texto normativo toda la regulación aplicable en una materia (bases y desarrollo), aunque fuese con la intención de facilitar su uso al aplicador del derecho, porque daría la impresión equivocada de que el legislador autonómico ha asumido la competencia sobre la totalidad de una regulación, como si fuese autor de un sistema normativo completo, cuando en realidad está engarzado en el marco más amplio del ordenamiento del Estado, al que complementa. De hecho, en los casos en los que esa recepción instrumental de la normativa estatal sea posible, no por ello podrá entenderse que las prescripciones insertadas pasen a ser legislación autonómica dictada en ejercicio de una competencia propia —eso sería una apropiación competencial inadmisibile—, sino prescripciones básicas estatales presentes en esa legislación, de manera que su reforma o supresión estará subordinada a la modificación o derogación de la correspondiente normativa básica por el Estado. Se trata, por tanto, de normativa vinculada a las bases que reproducen, que si bien no queda formalmente alterada cuando aquellas se modifican, sí lo son materialmente, e incurrirán en inconstitucionalidad sobrevinida si no se acomodan por el legislador autonómico al nuevo contenido de las bases tras su reforma.

Por otro lado, será también necesario, como condición material, que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma, efecto que puede producirse bien por recogerla solo de modo parcial (caso de las SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, FJ 4, que al detectar una «reproducción parcial, con omisiones muy significativas», apreció una contradicción por defecto, y no por exceso, con la



norma básica del Estado respecto a las causas de incompatibilidad de determinados cargos de las cajas de ahorro; 18/2011, FJ 18, o 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7), bien por parafrasear la regulación estatal en términos que introduzcan confusión (como ocurrió en el primero de los preceptos examinados en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 62/2017). En particular, hemos advertido que «omitir [una condición básica] puede ser en ocasiones tanto como contradecir» (STC 172/1996, FJ 2), sobre todo «cuando a resultas de una omisión, sea parcial o completa, la norma autonómica contenga en sí misma y por consecuencia una regulación contraria a la ley básica estatal» (STC 73/1997, FJ 4). En definitiva, el legislador autonómico no puede, con ocasión de su desarrollo, reformular las bases estatales, pretendiendo incidir en su eficacia en su territorio [SSTC 73/2016, FJ 9, y 8/2018, FJ 3 f)], sino que su recepción de la misma ha de ser, además de instrumental o auxiliar, fidedigna.

250. Luego tendremos ocasión de aplicarlo al analizar los contenidos del anteproyecto, que pueden incurrir en esa reproducción de normas básicas estatales.
251. Además de las citadas leyes orgánicas, cabe citar los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, relativos a la educación para la igualdad de mujeres y hombres e integración del principio de igualdad en la política de educación. Así como el artículo 7 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, dedicado a la prevención y sensibilización en el ámbito educativo. También la regulación sobre la educación inclusiva que forma parte del proceso de atención integral de las personas con discapacidad contenida en el Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.
252. Por otra parte, aunque el referido título sea el principal, concurren en el anteproyecto de ley otros títulos competenciales autonómicos.
253. De un lado, la competencia de normalización lingüística. Del artículo 3.2 de la CE y artículo 6 del EAPV resulta la competencia de las instituciones autonómicas para determinar el alcance y regular la cooficialidad del euskera como lengua propia (STC 82/1986), lo que tiene efectos sobre la enseñanza (SSTC 87/1983, FJ 5º; 88/1983, FJ 4º y 123/1988, FJ 6º).



254. De otro lado, aunque el anteproyecto no incida directamente sobre la materia, al no afectar la vigencia de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco (LCDPV), ni de la Ley 15/2008, de 19 de diciembre, de creación de diversos cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la competencia en materia de función pública (10.4 del EAPV) sí está condicionada por el artículo 149.1.18 de la CE, más precisamente, las bases del régimen estatutario de la función pública docente que apruebe el Estado, en este caso, contenidas en la disposición adicional sexta de la LOE.
255. Finalmente, en tanto que en el anteproyecto se crean el Consejo Escolar de Euskadi (artículo 57 y ss.), el Consejo de la Escuela Pública Vasca (artículo 60), los Consejos Educativos municipales (artículo 61), así como el Instituto de Evaluación, Investigación y Prospectiva de la Educación (artículo 84), el Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas (artículo 91), y se regulan los servicios de apoyo a la educación (artículo 89) y determinadas estructuras de gestión compartidas y de asistencia y apoyo (artículo 39 y disposición adicional primera), cabe decir que constituye expresión de la competencia autoorganizativa que reconoce el artículo 10.2 del EAPV.
256. La doctrina constitucional considera que la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica es algo inherente a la autonomía —STC 50/1999 (FJ 3), reiterada en las SSTC 251/2006, de 25 de julio y 137/2013 de 6 junio—.
257. Ahora bien, aunque en el EAPV se califica de exclusiva, la competencia de la Comunidad Autónoma se encuentra supeditada a la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 de la CE, sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, en la actualidad contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP).
258. A nivel autonómico, la regulación de la enseñanza no universitaria ha sido objeto de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la escuela pública vasca (LEPV), que va ser derogada por la nueva ley, las ya mencionadas Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la Ley 15/2008, de 19 de diciembre, de creación de diversos cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley 13/1988, de 28 de octubre, de Consejos Escolares de Euskadi, la Ley 1/2013, de 10 de octubre, de aprendizaje a lo largo de la vida, y más recientemente la Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco.



259. Cabe citar también la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), que declara que es competencia propia de los municipios (artículo 17.1.23) la participación en la programación de la enseñanza y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, así como conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación especial. Asimismo, en relación con los ámbitos anteriores, cooperación con la Administración educativa en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos.
260. Su contenido coincide sustancialmente con lo previsto en la disposición adicional decimoquinta de la LOE, dedicada a los municipios, corporaciones y entidades locales y artículo 25.2 n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.
261. Debe señalarse que, en tanto que legislador sectorial en materia educativa, la presente ley podrá definir las tareas que han de asumir los entes locales con las garantías previstas por el artículo 18 de la LILE y la participación de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en el procedimiento de elaboración.
262. También deberemos tener en cuenta, si fuera preciso, la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV), que disciplina la organización institucional, el régimen jurídico y el funcionamiento del conjunto del sector público vasco.
263. Al margen de las leyes educativas citadas, que constituyen las normas de cabecera del ordenamiento jurídico autonómico en materia de educación no universitaria, existen numerosos reglamentos aprobados por el Gobierno Vasco, cuya cita resulta innecesaria.
264. En definitiva, el presente anteproyecto viene a ordenar y regular la educación no universitaria, en el marco de las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco.

III ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO

A) Consideraciones generales

265. Antes de iniciar el examen del texto, no por obvio debemos dejar de recordar que dicho examen es jurídico, quiere ello decir que no prejuzga la bondad de las soluciones acordadas ni de los caminos que la nueva ley abre para facilitar la transición gradual del anterior modelo al nuevo, sino que debe aquel centrarse



en comprobar que la traslación a la futura norma legal de los deseos, objetivos y fines propuestos se hace de tal modo que puedan llevarse a término.

266. En cuanto al contexto jurídico en el que nace la iniciativa, puede señalarse que, de forma acorde con la importancia de la materia, han existido diferentes modelos sustentados en distintas visiones sobre el sistema educativo.
267. Tales modelos afloraron ya con las divergencias que suscitaron la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, y la LODE (en su redacción original de 1985), resueltas por las SSTC 5/1981 y 77/1985.
268. Y se han perpetuado en el tiempo, como exteriorizan las leyes orgánicas que se han ido sucediendo a lo largo de los últimos treinta años alentadas por diferentes opciones mayoritarias: la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, y la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que ha sufrido, sin embargo, modificaciones de calado, en la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de mayo, para la mejora de la calidad educativa, y finalmente en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre —pendiente del pronunciamiento del Tribunal Constitucional—.
269. La conflictividad competencial, por otro lado, ha sido muy intensa y han existido numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional que, desde la STC 137/1986 (Instituto Vasco de Ikastolas), han ido perfilando las competencias estatales y autonómicas, entre otras muchas, SSTC 6/1982, 87/1983, 48/1985 o 147/1992.
270. En un intento por consolidar una delimitación estable, el artículo 131 del Estatuto de Cataluña de 2006, al fijar las competencias de la Generalitat en materia de enseñanza no universitaria, distinguió entre las exclusivas (párrafos 1 y 2), compartidas (párrafo 3) y ejecutivas (párrafo 4).
271. En concreto, lo hizo de la siguiente forma:
 1. Corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas.



2. Corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, con relación a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil, la competencia exclusiva que incluye:

a) La regulación de los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio.

b) La determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil y la regulación de los centros en los que se imparta dicho ciclo, así como la definición de las plantillas del profesorado y las titulaciones y especializaciones del personal restante.

c) La creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos.

d) La inspección, la evaluación interna del sistema educativo, la innovación, la investigación y la experimentación educativas, así como la garantía de la calidad del sistema educativo.

e) El régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas con fondos propios.

f) La formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente y de los demás profesionales de la educación y la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos.

g) Los servicios educativos y las actividades extraescolares complementarias con relación a los centros docentes públicos y a los privados sostenidos con fondos públicos.

h) Los aspectos organizativos de las enseñanzas en régimen no presencial dirigidas al alumnado de edad superior a la de escolarización obligatoria.

3. En lo no regulado en el apartado 2 y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan, corresponde a la Generalitat, respetando los aspectos esenciales del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza en materia de enseñanza no universitaria y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.30.^a de la Constitución, la competencia compartida que incluye en todo caso:



- a) La programación de la enseñanza, su definición y la evaluación general del sistema educativo.
- b) La ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa.
- c) El establecimiento de los correspondientes planes de estudio incluida la ordenación curricular.
- d) El régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas estatales.
- e) El acceso a la educación y el establecimiento y la regulación de los criterios de admisión y escolarización del alumnado en los centros docentes.
- f) El régimen de sostenimiento con fondos públicos de las enseñanzas del sistema educativo y de los centros que las imparten.
- g) Los requisitos y condiciones de los centros docentes y educativos.
- h) La organización de los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos.
- i) La participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros docentes públicos y de los privados sostenidos con fondos públicos.
- j) La adquisición y pérdida de la condición de funcionario o funcionaria docente de la Administración educativa, el desarrollo de sus derechos y deberes básicos, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa.

4. Corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales.

272. La controversia se centró en los párrafos 1 y 2, y si bien el recurso fue desestimado, con relación al párrafo 2 la sentencia dejó claro que no cabía alcanzar el propósito perseguido por el Estatuto:

De acuerdo con el apartado 2 del art. 131 EAC, corresponde a la Generalitat, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva respecto de «las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un



título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil». Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados. Es evidente la incidencia de diferentes competencias estatales sobre las materias referidas en dichos subapartados: regulación de órganos de participación y consulta en la programación de la enseñanza; determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil; creación, desarrollo organizativo y régimen de los centros públicos; inspección, evaluación interna y garantía de la calidad del sistema educativo; régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas; formación permanente del personal docente; servicios educativos y actividades extraescolares; aspectos organizativos de la enseñanza no presencial.

Se trata, en efecto, a diferencia de lo que sucede con el art. 131.1 EAC, de materias claramente encuadradas en el ámbito de la «educación» y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión sólo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (fundamentos jurídicos 59 y 64). A lo que debe añadirse, frente a la denuncia de la indebida petrificación estatutaria de la jurisprudencia constitucional, que, como ya hemos dicho en el fundamento jurídico 58, «las funciones comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña ... serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra jurisprudencia.»

En conclusión, por las razones antes expuestas ha de desestimarse la impugnación de los apartados 1 y 2 del art. 131 EAC”.

273. Aunque el artículo 52 del nuevo Estatuto de Andalucía de 2007 tiene una redacción parecida, sería también extensible a dicha Comunidad Autónoma la relativización de la competencia exclusiva que reconoce su estatuto.



274. En definitiva, salvo las competencias exclusivas citadas en el artículo 131.1 del Estatuto Catalán, las demás son compartidas, y englobarían, cuando menos, las materias relacionadas en los apartados 2 y 3 de dicho precepto estatutario.
275. El campo competencial autonómico vendrá, por tanto, delimitado por las normas básicas que se dicten en tales materias y de la interpretación que haga el Tribunal Constitucional de lo que constituyen los principios generales y uniformes de ordenación que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
276. De forma consecuente, sigue siendo fundamental atender la jurisprudencia constitucional, de la que cabría destacar, entre otras, las posteriores SSTC 111/2012, 184/2012, 212/2012, 214/2012, 14/2018, 49/2018, 53/2018, 66/2018, 67/2019 y 68/2018.
277. De otro lado, las dificultades de la tarea a emprender por los legisladores autonómicos se han visto acrecentada por dos circunstancias añadidas: no solo es natural la variabilidad de las normas básicas estatales, y son igualmente legítimos distintos modelos educativos, sino que, además, los reglamentos pueden descender a regular aspectos básicos de la ordenación.
278. Por lo que se refiere específicamente a la variabilidad de las bases estatales, es cierto que “las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad”, pero no lo es menos que también pueden ser modificadas (STC 184/2012, que menciona las anteriores SSTC 135/1992, 133/1997 o 18/2011).
279. Aunque se alude a la observancia de las garantías de certidumbre jurídica necesarias para asegurar que las comunidades autónomas puedan conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo, “la concreción de lo básico corresponde realizarla en cada momento al legislador estatal, quien, respetando aquel orden y estas garantías, goza de libertad para establecer con carácter general las bases de una determinada materia, sin que su acción legislativa en este extremo, plasmación de una legítima opción política, pueda ser fiscalizada por este Tribunal Constitucional, que no es un juez de la oportunidad, salvo que traspase los límites que para esa acción legislativa resulten del bloque de la constitucionalidad..... Ello ha de ponerse en este caso en relación con el hecho de que el art. 27 CE no establece un modelo educativo concreto sino una serie de principios informadores del sistema educativo que, en todo caso, habrán de ser respetados por el legislador estatal al que, en sus aspectos básicos, corresponde diseñar el modelo educativo”.



280. En cuanto al descenso de lo básico a las normas reglamentarias, lo ha admitido el tribunal sin ambages con los dos requisitos ya señalados y, con un criterio realmente expansivo de la competencia estatal, ha declarado, con escasas excepciones, la constitucionalidad de las disposiciones generales aprobadas cuando han sido impugnadas (STC 15/2013, 24/2013, 25/2013, 47/2013, 48/2013, 162/2013, 2/2014, 17/2014, etc.).
281. Es cierto que se reconoce la competencia autonómica para completar los contenidos básicos, pero la realidad es que el margen es muy limitado. En cierta medida resulta ilustrativo del escaso peso que se atribuye a las comunidades autónomas que la LOE, cuando pretende respetar y amparar ese espacio, se refiera a las “Administraciones Educativas”, que en su artículo 2 bis.2 de la LOE se identifican como “los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa”, ignorando el sistema de fuentes autonómico y la posibilidad de que los parlamentos autonómicos legislen sobre la materia.
282. El resultado es un panorama poco alentador para que las comunidades autónomas regulen en ley su sistema educativo, que se ve además constreñido, no solo por la regulación básica estatal, sino también por una doctrina de la *lex repetita* que impone condicionantes rigurosos a la reproducción normativa, sin la cual difícilmente podrá tener una comprensión cabal una ley educativa autonómica.
283. En cualquier caso, aun con las limitaciones expuestas, debe valorarse de forma muy positiva una iniciativa que pretende adaptarse a un entorno que ha sufrido transformaciones sociales de calado y alcanzar el objetivo fundamental de construir un sistema educativo con capacidad de adaptación y flexibilidad, basado en la equidad, la cohesión social y en la excelencia.
284. En efecto, es importante destacar, de nuevo, la neta ambición de los promotores del texto normativo de llegar a consensos amplios para obtener una ley flexible, pero que también otorgue estabilidad al Sistema Educativo Vasco.
285. De los principales hitos del proceso de escucha activa hemos dejado constancia en el examen del procedimiento, con especial atención a la intervención del Parlamento en la génesis del anteproyecto —a través de la citada Moción 28/2021— que permitió la constitución de una ponencia, en el marco de la Comisión de Educación, que finalizó con la aprobación del “Acuerdo de bases para la transformación de la Educación Vasca”, que constituye la base de la redacción del anteproyecto de Ley de educación del País Vasco.



286. El acuerdo engarza con los objetivos de la Agenda 2030, en especial con el Objetivo de desarrollo sostenible nº 4 —“Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”—.
287. Y, asimismo, en este marco cabe recordar que el Consejo de Gobierno aprobó el 29 de junio de 2021 el Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030, constituyendo uno de los siete proyectos emblemáticos el de una educación para todos y todas, con el que profundizar en la educación inclusiva para promover una sociedad más cohesionada, solidaria y sostenible.
288. Sin desmerecer en absoluto la importancia de los principios, fines y valores enunciados, la declaración de la convivencia positiva como eje vertebrador de una escuela diversa —que ha de garantizar la inclusión, la igualdad y la equidad— o la determinación de los objetivos que han de orientar la acción de los poderes públicos en el ámbito educativo, en la perspectiva jurídica que corresponde al examen de la Comisión en este inicial acercamiento al texto normativo son tres los aspectos más destacables.
289. En primer lugar, se advierte, y así se manifiesta en varios momentos durante la tramitación de la iniciativa, que se ha puesto más énfasis en las líneas de principio que deben guiar el proceso de transformación que en el despliegue de normas detalladas, condicionadas por un desarrollo normativo básico variable políticamente, con el fin de preservar la ley autonómica del efecto desplazamiento “que conlleva la intervención ulterior del legislador básico que ha ido reformulando constantemente en muchas ocasiones a la baja las decisiones normativas previas”.
290. Por otro lado —como destaca también el dictamen del Consejo Escolar de Euskadi—, que la nueva ley deja de ser una ley del servicio público educativo, de la escuela pública vasca, para pasar a ser una ley del Sistema Educativo Vasco que, con los condicionantes derivados de las normas básicas estatales, aborda los aspectos capitales del mismo: las diferentes enseñanzas, la tipología de los centros, la admisión de alumnos, el gobierno de los centros y los órganos de participación, las lenguas, la innovación, evaluación y mejora, el profesorado o la autonomía de los centros.
291. Sin negar la trascendencia y lugar primordial que deben ocupar y ocupan los centros educativos públicos, en tanto que garantía del derecho a la educación, el legislador no puede dejar de tomar en consideración el papel de los centros privados, tanto de los concertados como de los que no lo son, ya que también participan de forma activa en la impartición de las enseñanzas. La libertad de



creación de centros docentes amparada por el artículo 27.6 de la CE, implica la inexistencia de un monopolio educativo público y una inevitable coexistencia.

292. En tercer lugar, existe un cambio de modelo derivado de la lengua oficial propia, ya que se va a pasar de un modelo de enseñanza diferenciada a un modelo de integración, como el existente en Cataluña y Galicia.
293. Aunque el cambio no se hace explícito con rotundidad, puede deducirse de la supresión de los mensajes de la LEPV —que se deroga- y que configuraban los rasgos característicos del anterior modelo.
294. La regulación en materia de euskera en la enseñanza fue abordada inicialmente por la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, de normalización del uso del euskera (LBNUE), que en su artículo 15 reconoce a todo alumno el derecho a recibir enseñanza tanto en euskera como en castellano en todos los niveles.
295. En desarrollo de la LBNUE se dictó el Decreto 138/1983, de 11 de julio, por el que se regula el uso de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria en el País Vasco, que en su anexo I y anexo II establece los modelos de enseñanza bilingüe A, B y D, con la particularidad de que para la formación profesional solo prevé la aplicación de los modelos A y D.
296. La LEPV, que incluye en su ámbito a todos los centros públicos que imparten enseñanza no universitaria de los diferentes niveles educativos, sin distinción si son obligatorios o postobligatorios, se ocupa en el título III del euskera en la escuela pública vasca.
297. El artículo 18 de la LEPV declara que el euskera y el castellano estarán incorporados obligatoriamente a los programas de enseñanzas que se desarrollen en la escuela pública vasca, en orden a conseguir una capacitación real para la comprensión y expresión, oral y escrita, en las dos lenguas, de tal manera que al menos puedan utilizarse como lenguas de relación y uso ordinarios.
298. Los modelos, según el artículo 20.1 de la LEPV, tienen un carácter instrumental, como medios idóneos para conjugar en cada caso el objetivo de normalización lingüística con la transmisión de los contenidos curriculares propios de todo sistema educativo. Si bien la regulación de los modelos se remitía a su aprobación por parte del Gobierno, la disposición adicional décima contempla los modelos A, B y D. En el A el currículo se impartirá básicamente en castellano, pudiéndose impartir en euskera algunas actividades o temas del mismo. En el B el currículo se impartirá en euskera y castellano, y en el modelo D el currículo se



impartirá en euskera. En los tres modelos la lengua y literatura castellana, la lengua y literatura vasca y las lenguas modernas se impartirán primordialmente en sus respectivos idiomas.

299. Por su parte, el artículo 21 de la LEPV señala que corresponde establecer al Gobierno los criterios básicos de planificación de la oferta de los diferentes modelos y al departamento competente en materia de educación asignar los modelos a impartir en cada centro, atendiendo la voluntad de los padres o tutores y la situación sociolingüística de la zona.
300. El anteproyecto guarda silencio sobre los modelos A, B y D, y el artículo 67.1 del anteproyecto indica que el Sistema Educativo Vasco se define como plurilingüe, articulado en torno al euskera, y se estructura en dos lenguas oficiales y, al menos, una lengua extranjera. Se asigna un papel primordial al proyecto lingüístico del centro que, según el artículo 69.3, ha de desarrollar los criterios para la enseñanza y utilización de las lenguas en el proceso de aprendizaje, y el artículo 70 alude al “tratamiento integrado e integral de las distintas lenguas”.
301. Baste señalar ahora que el Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad tanto de un modelo de bilingüismo en la enseñanza basado en la elección de la lengua cooficial en la que aquella ha de recibirse —como era el caso del País Vasco— como un modelo basado en la conjunción de ambas lenguas cooficiales —que es el que se quiere implantar— (STC 337/1994, de 23 de diciembre).
302. Ambas posibilidades se ajustan plenamente a la Constitución, correspondiendo al legislador autonómico la libertad de opción entre uno y otro modelo.
303. Otras cuestiones de la iniciativa que merecen ser destacadas serían la creación de dos herramientas esenciales para la gobernanza del Sistema Educativo Vasco, el plan estratégico cuatrienal y el contrato programa.
304. Como prevé el artículo 36.2 del anteproyecto, el plan estratégico contiene la misión, visión, valores y las grandes líneas de actuación para ese período de tiempo en lo que afecta a la política de transformación educativa y a los retos que se deben acometer en su aplicación. Asimismo, dicho plan definirá las principales líneas de trabajo encaminadas a incrementar la equidad y la excelencia educativa.
305. Frente al enfoque macro, su contrapunto vendría a ser el plan anual de centro, el enfoque micro, ya previsto en el artículo 28.2 de la LEPV, que se define —en el título preliminar— como la concreción anual de las determinaciones que



contienen el proyecto educativo, el proyecto curricular, el reglamento de organización y funcionamiento y el proyecto de gestión de cada centro aprobados en ejercicio de su autonomía, y que está integrado por el programa de actividades docentes, el programa de actividades de formación, extraescolares y complementarias y el programa anual de gestión.

306. Por lo que se refiere al contrato programa, constituye un instrumento jurídico, económico y financiero para facilitar la ejecución del plan estratégico, que aúna una doble naturaleza, la de contrato, pues expresa un compromiso entre las partes, y la de programa, en cuanto se asignan recursos económicos y medios para alcanzar unos fines u objetivos.
307. En el sector educativo, otras comunidades autónomas también han previsto la suscripción de contratos programas con los centros educativos, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cataluña (artículo 48.5 de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación), la de Baleares (artículo 168 de la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de educación de las Illes Balears) o las de Galicia o Asturias (con el mero respaldo de una convocatoria).
308. Existe, en definitiva, una consideración favorable a la implantación del contrato programa por su eficacia para el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración educativa, así como por su eficiencia a la hora de la asignación y utilización de los recursos públicos.
309. Ello no obstante, el anteproyecto no llega a configurar de forma acabada su régimen ya que el artículo 36 no llega a precisar los centros docentes que pueden suscribirlos, aunque no resulta aventurado suponer que serán los centros públicos y los privados concertados, pues tales centros son los que garantizan el ejercicio del derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres, madres o tutores legales. A tal efecto, es ilustrativo el artículo 122.2 de la LOE, que contempla la posibilidad de asignar mayores dotaciones de recursos a aquellos centros “en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan”.
310. En el caso de los centros públicos, constituye fundamentalmente un elemento dispuesto en favor de la autonomía de gestión de los centros, al articularse como un acuerdo entre el centro y el departamento competente en materia de educación, que se suma a los instrumentos ya previstos por el artículo 28 de la LEPV, esto es: a) el proyecto educativo del centro —del que ahora va a formar parte el proyecto lingüístico y curricular—; b) el reglamento de organización y funcionamiento; y c) el proyecto de gestión.



311. En el caso de los centros privados concertados, sería importante destacar que se trata de financiación adicional o recursos adicionales a los que les son allegados vía concierto educativo, que es el sistema diseñado por el Estado para establecer el régimen de gratuidad o de financiación con cargo a ingresos públicos (SSTC 213/2012 y 164/2012).

B) Análisis del articulado

312. A continuación, se analiza el contenido del anteproyecto siguiendo el orden de sus títulos: (I) disposiciones generales; (II) derecho a la educación y convivencia positiva; (III) gobernanza del sistema educativo; (IV) las lenguas en la educación vasca; (V) innovación, evaluación y mejora continua; (VI) autonomía de centros educativos, y; (VII) parte final.

Título I.- Disposiciones generales:

313. Dentro del capítulo I, por lo que se refiere al artículo 1.3 del anteproyecto, sin duda la exclusión de la formación profesional resulta apropiada, cuando está regulada en la Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco.
314. Aunque es cierto que la ley menciona en diversas ocasiones dichos estudios (artículo 13.1 y 15.3 del anteproyecto) y los relaciona entre las enseñanzas del régimen general (artículo 8.1.1 f), no es menos cierto que es una referencia accesoria, que carece de un contenido sustantivo, salvo en el supuesto de la disposición adicional segunda dedicada a la formación profesional básica.
315. La apuesta por el modelo combinado de formación profesional, del legislador vasco, o la del sistema único e integrado de formación profesional, que recoge la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (LOFP), han llevado a una regulación unitaria.
316. Ahora bien, eso no significa que no se distingan los componentes del sistema, en concreto, como prevé el artículo 39.1 de la LOFP, el Grado D del Sistema de Formación Profesional se corresponde con los ciclos formativos de formación profesional que forman parte del sistema educativo español en los términos establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación.
317. Esa interconexión entre las enseñanzas se hace explícita en la regulación de los ciclos de grado básico, contenida en el artículo 44 de la LOFP, y sin perjuicio de lo que, en su caso, digamos sobre la disposición adicional segunda, su inserción no resulta, por tanto, ajena a la materia del anteproyecto, aunque encierre una cierta contradicción con lo declarado en este artículo 1.3 del anteproyecto.



318. El capítulo II del título I establece los principios y fines del Sistema Educativo Vasco. También el capítulo I del título preliminar de la LOE incluye sendos preceptos dedicados a los principios y fines, pero referidos al sistema educativo español.
319. Entendemos que nada cabe objetar a su enunciación por parte del legislador vasco al proyectarse sobre el subsistema vasco, que tiene sus propios rasgos singulares tanto sociales y económicos, como culturales o lingüísticos. Es expresión de la política educativa que debe guiar el ejercicio por parte de los poderes públicos autonómicos de sus competencias en materia de educación no universitaria.
320. La acotación incluida, “además de aquellos otros que, en su caso, se encuentren recogidos en la normativa básica aplicable”, destierra, además, cualquier posible duda de que pudieran ser desconocidos los fijados por el legislador orgánico. Es decir, no hay suplantación ni exclusión.
321. Cabe descartar la posible existencia de cualquier conflicto respecto a los valores, el ser, saber y convivir, regulados en los artículos 4, 5 y 6 del anteproyecto, ya que la legislación estatal básica no los recoge.
322. El artículo 8 del anteproyecto se limita a relacionar las enseñanzas del Sistema Educativo Vasco, con la voluntad de respetar lo dispuesto en el artículo 3 de la LOE que identifica las etapas y especialidades básicas.
323. El precepto tiene un contenido meramente enunciativo que permite a la ley enmarcar los preceptos siguientes y, desde luego, no quiere prescindir de la normativa básica cuando relaciona las enseñanzas “de acuerdo con la legislación vigente” —convendría optar por una referencia uniforme a lo largo de la ley cuando se efectúan tales remisiones, es más precisa la de los artículos 2 y 3 que aluden a la normativa básica aplicable—.
324. Ahora bien, mientras que la clasificación entre enseñanzas de régimen general y enseñanzas de régimen especial es acorde con el artículo 2.6 de la LOE, la disociación que realiza el precepto entre la “enseñanza de personas adultas” [artículo 8.1.1 e)] y la “educación básica de personas adultas” [artículo 8.1.1 g)] ha de revisarse. Ni siquiera la sigue el anteproyecto en su artículo 15, que solo menciona la educación para personas adultas —con una denominación diferente y no enteramente ajustada a la de la LOE—.
325. El artículo 9 del anteproyecto opta, en su párrafo 1, por una delimitación más sintética del currículo que la contenida en el artículo 6.1 de la LOE. La Comisión



debe advertir que la separación de la ley autonómica del concepto de currículo y de los elementos que lo componen ha sido tachada de inconstitucional por la STC 51/2019 (FJ 6.c).

326. Por el contrario, nada cabría objetar al párrafo 4, que no debe entenderse que niega la competencia estatal para fijar los aspectos básicos del currículo, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, que constituyen las enseñanzas mínimas —aunque si antes se ha hecho la salvedad oportuna sería aconsejable incluirla también en este caso, pues la competencia del Gobierno Vasco se encuentra condicionada por el ejercicio de las competencias estatales básicas—. Tampoco vemos que los párrafos 2, 3, 5 y 6 del artículo 9 infrinjan la LOE ya que legítimamente incorporan contenido propio.
327. Para proceder al análisis de la regulación incluida en los artículos siguientes resulta ineludible lanzar una advertencia acerca de la doctrina restrictiva que sobre la *lex repetita* ha seguido la citada STC 51/2019, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente al Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de educación (LCE).
328. Antes que nada, es preciso consignar que el artículo 56 de la LCE —dedicado a la educación infantil— no fue recurrido. El artículo 57 de la LCE —relativo a la educación básica y sustancialmente coincidente con el artículo 11 del anteproyecto—, tras señalar la sentencia que es un trasunto del artículo 3.3 de la LOE, tampoco fue declarado inconstitucional “dado el carácter meramente enunciativo del precepto, que contribuye a dar sentido y estructurar el desarrollo normativo de la educación básica en general y de sus etapas primaria y secundaria que se contiene en los apartados siguientes. Así se desprende nuevamente de la aplicación de nuestra doctrina sobre las leyes repetitae, según la cual estas pueden ser constitucionales por excepción en cuanto contribuyan a hacer comprensible la legislación autonómica competencialmente amparada y no reformulen el contenido de las bases, generando confusión”.
329. También superaron el juicio de constitucionalidad el artículo 64 de la LCE de las enseñanzas de idiomas y el artículo 70 de la LCE de ordenación de la educación de adultos, en la medida en que lo cuestionado era la marginación de las competencias estatales en la configuración del currículo, porque tal condicionamiento existe se haga o no explícito.
330. No sucedió lo mismo con diferentes contenidos incluidos en el artículo 58 relativo a la educación primaria; el artículo 59, a la educación secundaria obligatoria; el artículo 61, al bachillerato; el artículo 65, a las artísticas; y el artículo 68, a las enseñanzas deportivas.



331. A juicio del tribunal, la norma catalana procedía a una penetración injustificada en el espacio de lo básico, lo que motivó que fueran anulados el artículo 58, salvo la letra e) del apartado 2; artículo 59.1, 2, 3 y 7; artículo 61.1, 2, 3 y 8, en su segundo inciso; artículo 65.1, 2 y 3; así como el artículo 68.1 y 2, por incumplimiento de la finalidad instrumental y de la fidelidad en la reproducción que condicionan la posibilidad excepcional de reiteración de la regulación básica estatal según la doctrina de las *leges repetitae*.
332. Por lo que se refiere a las etapas educativas (educación primaria, secundaria obligatoria y bachillerato), no cabe, con arreglo a criterio del Tribunal Constitucional, una reformulación de los elementos esenciales —finalidad, estructura y evaluación—, pero sí es posible incluir prescripciones complementarias.
333. En relación con el artículo 10.3, debe recordarse que ya está establecida la gratuidad desde los 3 a los 6 años.
334. En el examen de los artículos 12, 13 y 14 del anteproyecto hay que decir que el artículo 12.1 no plantea simplemente un problema de reiteración sino de conformidad con el artículo 18.1 de la LOE, ya que la organización en ciclos no depende de los centros, porque la etapa de educación primaria comprende “tres ciclos de dos años académicos cada uno y se organiza en áreas, que tendrán un carácter global e integrador, estarán orientadas al desarrollo de las competencias del alumnado y podrán organizarse en ámbitos”.
335. En cuanto a la reiteración, según el alto tribunal, no cabe establecer su estructura ni parece que sea suficiente al señalar las finalidades con introducir la expresión que figura en los artículos 12.2, 13.2 y 14.2 “sin perjuicio de lo que se establezca en la legislación aplicable”.
336. Por lo que se refiere a la educación para personas adultas, el artículo 15.1 del anteproyecto distingue las enseñanzas obligatorias y las postobligatorias, lo cual es coherente con el artículo 68 y 69 de la LOE.
337. La claridad de la regulación recomendaría igualmente dividir el contenido del artículo 16.1 del anteproyecto dedicado a las enseñanzas de idiomas. La primera frase para indicar que se desenvuelven al margen de las etapas ordinarias del sistema educativo. La segunda exigiría una reformulación porque no es muy exacto que se disponga que están dirigidas “asimismo” a personas adultas. Según el artículo 59.2 de la LOE, es requisito imprescindible tener dieciséis años cumplidos en el año en que se comiencen los estudios y podrán acceder



asimismo los mayores de catorce años para seguir las enseñanzas de un idioma distinto del cursado en la educación secundaria obligatoria.

338. En cuanto al órgano competente para aprobar los currículos, el párrafo 2 del artículo 16 del anteproyecto contradice lo dispuesto en el artículo 9.4 del anteproyecto, ya que debe ser el Gobierno el que determine el currículo de cada enseñanza. Y convendría, asimismo, identificar en el párrafo 3 si dicha “disposición normativa reglamentaria” ha de dictarla el Gobierno Vasco o el departamento competente en materia de educación —luego volveremos sobre el espinoso tema de las habilitaciones reglamentarias—.
339. Los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 17 del anteproyecto son sustancialmente idénticos a los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 65 de la LCE, que fueron declarados inconstitucionales por la STC 51/2019:

El examen del art. 65 de la Ley 12/2009 permite apreciar que, en efecto, los apartados 1 a 3 del precepto no son más que una reelaboración de las bases estatales en cuanto a la finalidad de las enseñanzas artísticas, sus modalidades y sus niveles. Esos apartados se limitan a parafrasear la normativa estatal, que recogen con una estructura distinta y con leves variaciones, aunque sea con la intención de ofrecer una exposición más clara de las posibilidades existentes. Esa reproducción con elaboración propia debe ser declarada inconstitucional porque no tiene como objeto hacer más comprensible la normativa autonómica de desarrollo: la Ley 12/2009 no continúa o complementa las modalidades y niveles que se establecen por el Estado, sino que lo contemplado después en los apartados 4 a 9 del art. 65 son prescripciones generales referidas a todas las enseñanzas artísticas, que no requieren de por sí la previa exposición de las modalidades y niveles en que se descomponen.

340. Por el contrario, el párrafo 4 de dicho artículo 17 debe considerarse ordenación de desarrollo propia.
341. No cabe extender esa consideración a los párrafos 1, 2 del artículo 18 del anteproyecto —reproducción con alguna ligera variación del artículo 68.1 y 2 LCE, este último disociado en dos párrafos—, porque en el caso del artículo 68.1 declaró su inconstitucionalidad a pesar de comprobar que era una reproducción fidedigna de la norma estatal. La misma declaración alcanzó al artículo 68.2, aunque se observó la falta de contradicción material con la regulación estatal.



342. El Tribunal Constitucional sí validó el artículo 68.3 de la LCE, que es similar al artículo 18.4 del anteproyecto, pero con la precisión de que en “el establecimiento del currículo por la Generalitat deberá partir de las modalidades y especialidades de enseñanzas deportivas que establezca el Estado, y con respeto al 55 por 100 de horas lectivas que este defina. Igualmente, las pruebas de acceso a estas enseñanzas deberán ajustarse en su regulación a las normas básicas contenidas en el art. 64 LOE y la regulación de la oferta formativa deberá ajustarse a los requisitos mínimos de los centros que establezca el Gobierno conforme al art. 64.5 LOE”.
343. Por último, nuevamente se ha de advertir de la contradicción existente entre el artículo 18.4 y el artículo 9.4 del anteproyecto que llaman a distintos órganos de producción normativa.
344. La clasificación de los centros en el artículo 20 y los mensajes del artículo 21 del anteproyecto respecto a los centros públicos reclaman una leve precisión, a fin de evitar dudas interpretativas.
345. En el párrafo 2 del artículo 20 se define el centro público como aquel cuyo titular es una Administración Pública, mientras que en el párrafo 1 del artículo 21 se restringe el concepto de centro público a aquel que depende “directamente de la red de centros de titularidad de la Administración Educativa” —en idéntico sentido, la definición que figura en la letra n).a. del título preliminar—. Por más que este supuesto sea el más frecuente, parece más correcto anudar el carácter público de centro a la titularidad pública. En todo caso, la definición de centro público debería ser la misma.
346. En relación a los centros privados concertados, el párrafo 2 del artículo 22 se cierra con una precisión sobre el cobro de cuotas que podría suprimirse puesto que resulta asistemática y parcial si se toma en cuenta la regulación específica que de tal cuestión aborda el artículo 29 del anteproyecto.
347. Por su parte, el párrafo 3 del mismo artículo 22 anuncia una nueva categoría dentro de tales centros, la de los “centros de interés social”, de la que nada se especifica, salvo que reglamentariamente se determinarán los requisitos que deben cumplir —con una redacción un tanto desafortunada se añade nuevamente “y deberán cumplir con los requisitos que se determinen en la presente ley y los que así se determinen en su desarrollo reglamentario”— y que estarán sujetos a las auditorías que, en su caso, se estipulen, así como a las normas de transparencia contable que permitan asegurar el carácter finalista en el empleo de los recursos públicos.



348. Los aspectos básicos del concierto y de los centros concertados se encuentran incluidos en la LODE y LOE.

349. El artículo 116.3 de la LOE indica que:

Corresponde al Gobierno establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos. Estos aspectos se referirán al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación y en las normas que le sean de aplicación de la presente Ley; a la tramitación de la solicitud, la duración máxima del concierto y las causas de extinción; a las obligaciones de la titularidad del centro concertado y de la Administración educativa; al sometimiento del concierto al derecho administrativo; a las singularidades del régimen del profesorado sin relación laboral; a la constitución del Consejo Escolar del centro al que se otorga el concierto y a la designación del director.

En concreto, el concierto educativo tendrá una duración mínima de seis años en el caso de Educación Primaria, y de cuatro años en el resto de los casos.

350. Por su parte el artículo 116.4 de la LOE prevé que:

Corresponde a las Comunidades Autónomas dictar las normas necesarias para el desarrollo del régimen de conciertos educativos, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo y en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109. El concierto establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades escolares concertadas, rendición de cuentas, planes de actuación y adopción de medidas en función de los resultados académicos obtenidos, y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos. En todo caso, las Administraciones educativas recogerán en sus normativas específicas lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo.

351. Esta última exigencia impuesta a las administraciones educativas implica que, a la luz del artículo 116.2 de la LOE, deban ser identificados, porque tienen preferencia para acogerse al régimen de conciertos, “aquellos que atiendan a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables, los que realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo, los que fomenten la escolarización de proximidad y los que estén constituidos y funcionen en régimen de



cooperativa, cuya especificidad será objeto de reconocimiento en la normativa correspondiente”.

352. En el caso de que se esté pensando en atribuir a tales centros la consideración de centros de interés social, lo lógico sería que así fueran designados en el artículo 22.6 del anteproyecto, sin perjuicio de que pudiera desarrollarse reglamentariamente tal reconocimiento.
353. Fuera de tal supuesto, es cierto que el artículo 50 de la LODE reconoce una cierta singularidad a determinados centros concertados, pero la ley señala qué requisitos deben reunir —sus titulares han de ser entidades sin ánimo de lucro o en régimen de cooperativa— y qué consecuencias conlleva —se les asimila a las fundaciones benéfico-docentes a los efectos de la aplicación de los mismos beneficios, fiscales y no fiscales, que estén reconocidas a las citadas entidades, con independencia de cuantos otros pudieran corresponderles en consideración a la actividad educativa que desarrollan—.
354. En suma, la creación de una categoría de centro concertado de interés social requiere una regulación con mayor densidad, sobre todo si ello va a suponer un diferente tratamiento a la hora de recibir financiación pública.
355. Sería conveniente revisar la redacción del artículo 22.4 del anteproyecto pues al mezclar “autorización” y “concierto” resulta un tanto confusa.
356. El artículo 23 de la LODE somete la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados que impartan enseñanzas, tanto de régimen general como de régimen especial, al principio de autorización administrativa.
357. La autorización se concederá siempre que reúnan los requisitos mínimos que establezca el Gobierno de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de esta ley —titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones docentes y deportivas y número de puestos escolares—.
358. Cumplidos tales requisitos y en base al derecho de creación de centros docentes reconocido por el artículo 27.3 de la CE, dicha autorización reglada no podrá ser denegada.
359. Distinto es que el centro privado quiera acogerse al régimen de concierto educativo, al que podrán acceder los centros privados siempre que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas y “satisfagan necesidades de escolarización, en el marco de lo dispuesto en los artículos 109 y 109”, de la LOE.



360. Por ello, nada impide que la formalización o suscripción del concierto educativo, tanto en el caso de los nuevos centros privados, como la modificación o renovación de los existentes, una vez expirado el plazo de duración del anterior concierto, se haga de acuerdo con la legislación vigente en el marco de la programación estratégica.
361. Otra cosa diferente es que la disposición adicional quinta de la LODE señale que los centros privados que impartan la educación básica y que se creen a partir de la entrada en vigor de dicha ley, podrán acogerse al régimen de conciertos si lo solicitan al iniciarse el procedimiento de autorización administrativa y siempre que, de acuerdo con los principios de esa ley, formalicen con la Administración un convenio en el que se especifiquen las condiciones para la constitución del consejo escolar del centro, la designación del director y la provisión del profesorado. En caso de que no lo hicieran, no podrán acogerse al régimen de conciertos hasta que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su autorización.
362. También en este artículo 22.4 del anteproyecto podría estudiarse la conveniencia de sustituir la expresión “programación estratégica”, que podría confundirse con la planificación estratégica, por la “planificación y ordenación de la red de centros docentes”, que es el nombre escogido por el Decreto 21/2009, de 3 de febrero, para programar una oferta suficiente de plazas escolares, o el del “mapa escolar”, que es el instrumento de ordenación y planificación que refleja la oferta del servicio público vasco de educación, las enseñanzas que comprende y los centros que las imparten en este artículo 22.4 —norma que acaba ser objeto de una reciente modificación por el Decreto 30/2023, de 28 de febrero, de modificación del Decreto por el que se establecen los criterios de ordenación y planificación de la red de centros docentes de enseñanza no universitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco—.
363. Finalmente, en el artículo 22.5 se recomendaría suprimir su parte final a partir de “así como por lo dispuesto ...”, porque la interpretación de la ley deberá hacerse de forma integral, teniendo en cuenta sus diferentes preceptos, y porque la autonomía autoorganizativa de los centros concertados se encuentra garantizada con limitaciones en el artículo 47 y ss. del anteproyecto.
364. Respecto a los centros privados, el precepto (artículo 23) tendría que denominarse centros privados no concertados, para distinguirlos de los concertados, objeto del artículo anterior, sin que resulte apropiado el *in fine* del artículo 23.1 del anteproyecto, en cuanto —aunque, sin duda, no fuera lo pretendido— parece limitar la autonomía que tienen para definir su régimen



económico, tal y como expresamente se reconoce en el artículo de la 25 de la LODE.

365. Por último, también el artículo 23.2 debería revisarse porque incluye una precisión que no es necesaria y oscurece el régimen de los centros privados no concertados, que están sujetos a esta ley y a las normas que se dicten en su desarrollo, tanto de las que sean comunes para todos los centros educativos, como las que se refieran específicamente a los centros privados no concertados.

Título II.- Derecho a la educación y convivencia positiva:

366. La Comisión recomendaría revisar el contenido de los artículos 24 y 25 del anteproyecto. Una vez fijados los principios, fines y valores del Sistema Educativo Vasco, los mensajes del artículo 24 podrían resultar redundantes y, además, se adentran en el contenido del artículo 27.1 de la CE, pues se enuncian bajo la invocación del derecho a la educación, precepto que —como ha quedado expuesto al inicio del dictamen— también incluye los principios constitucionales que han de sustentar el sistema educativo, cuyo desarrollo se reserva a la ley orgánica y ha sido perfilado por la doctrina del Tribunal Constitucional.
367. En esa misma línea, resultaría aconsejable suprimir los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 25, que por otro lado incluyen mensajes que no son únicamente aplicables al servicio público vasco de la educación, oscureciendo la adecuada delimitación de dicho servicio.
368. Por lo demás, este artículo 25 podría identificar los centros que integran el servicio público vasco de la educación, centros públicos y privados concertados, y declarar que tales centros garantizan la enseñanza gratuita y de calidad en los niveles correspondientes.
369. Tampoco vemos las razones que inspiran y aconsejan la inclusión de la larga lista de principios que recoge el párrafo 5 del artículo 25. Tales compromisos, que comprenden un conjunto abigarrado de exigencias, deben respetarse por los centros públicos y privados concertados porque así lo dispone la ley, con mayor o menor fortuna, a largo de sus preceptos —respecto a la asignatura de religión cabe señalar que la disposición adicional segunda de la LOE no contempla ningún mínimo—.
370. El artículo 26 del anteproyecto reclama también cierta reformulación. Una cosa es que, como señala el artículo 108.6 de la LOE, los padres o tutores, en relación con la educación de sus hijos o pupilos, tienen derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la LODE, a escoger centro docente tanto público



como distinto de los creados por los poderes públicos, y otra, que toda persona tenga derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema Educativo Vasco.

371. Los centros privados no concertados pueden determinar el procedimiento de admisión del alumnado (artículo 25 LODE) y podrán hacerlo estableciendo las reglas que consideren oportunas —con excepción de las que impliquen una discriminación contrarias a la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptada por la UNESCO el 14 de diciembre de 1960—.
372. Por ello, creemos que el precepto querría referirse a los centros del Servicio Público Vasco de la Educación, lo que confirma su párrafo 3: “...con la finalidad de garantizar el derecho de todas las personas a acceder a la educación en condiciones de igualdad y hacer efectivo el derecho a la elección de centro, regulará reglamentariamente un procedimiento único de admisión del alumnado en los centros públicos dependientes del departamento de Educación y en los centros concertados...”.
373. En este ámbito, cabe recordar que, como señala el artículo 84.1 de la LOE, las administraciones educativas regularán la admisión de alumnos y alumnas en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres, madres o tutores legales. En dicha regulación se dispondrán las medidas necesarias para evitar la segregación del alumnado por motivos socioeconómicos o de otra naturaleza. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.
374. En cuanto a la regulación, el artículo 26 parece incluir las reglas generales de acceso, el artículo 27, las específicas para una escolarización inclusiva, y el artículo 28 vuelve sobre las reglas de admisión y las específicas, creando una regulación ciertamente compleja.
375. En opinión de esta Comisión, una cosa es la determinación de los centros docentes y de las plazas escolares a ofertar, y otra, los procesos de adjudicación de tales plazas, con la introducción de criterios como la equidad, la inclusión o el equilibrio entre los centros.
376. Con arreglo a ese esquema, el artículo 26.1 —que podría incluir el contenido del artículo 28.7— artículo 26.2 y 4, así como el artículo 27.3 y artículo 28.2 del anteproyecto, disciplinan el primer contenido. A continuación, cabría regular el proceso, indicando que es único, artículo 26.3, las garantías del artículo 27.1 y 2 y reconociendo el acceso prioritario, del artículo 28.3 y 4.



377. Al final, se ubicarían las reglas dirigidas a obtener una escolarización equilibrada del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y la distribución equilibrada de la vulnerabilidad en cada área de influencia, artículo 28.5 y 6, sin que se alcance a ver el papel que pueden jugar “los proyectos integrales en cada distrito o zona” previstos en el artículo 27.4.
378. En la economía de la futura ley, el artículo 28.8 podría suprimirse ya que tales objetivos se alcanzan con el procedimiento único de admisión del alumnado, y con las correcciones que establece la ley. En cuanto a los recursos es un mensaje que también contienen los artículos 29.1 y 34.3 y no resulta congruente con la materia que se regula.
379. El artículo 29.1 dispone que la Administración educativa debe aportar los recursos públicos para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y de las declaradas gratuitas. Tal enunciado es correcto porque pueden considerarse términos idénticos el de enseñanzas obligatorias y la educación básica, mientras que, no siendo obligatoria la educación infantil, sino voluntaria, el artículo 15.2 de la LOE declara que el segundo ciclo de la educación infantil será gratuito.
380. Sin embargo, el artículo 29.2 debería revisarse porque la imposibilidad de percibir cantidades de las familias debe serlo respecto a las “enseñanzas gratuitas” y no solo respecto a las “enseñanzas obligatorias gratuitas”, por lo señalado anteriormente —en este mismo párrafo el texto que figura tachado debería rescatarse pues la imposibilidad de percepción de cuotas o aportaciones a fundaciones o asociaciones está prevista en el artículo 88.1 LOE—.
381. El mensaje del artículo 29.3 puede trasladar una idea equivocada, ya que es una gratuidad aparentemente muy amplia, pero que viene condicionada “en los términos que así se prevea legal y reglamentariamente”. La escolarización es gratuita en la educación básica y en el segundo ciclo de educación infantil. La educación secundaria postobligatoria no es ni obligatoria ni gratuita, aunque puede concertarse con carácter singular (artículo 116.7 LOE). Tampoco parece precisa la acotación final “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10.3 de esta ley”, puesto que, de extenderse la gratuidad a los dos años, tendrá el mismo régimen que el de las restantes enseñanzas gratuitas.
382. El contenido del artículo 29.4 se ajusta tanto al artículo 51.4 de la LOE, según el cual las administraciones educativas regularán las actividades escolares complementarias extraescolares y los servicios escolares de los centros concertados, que en todo caso tendrán carácter voluntario, como al artículo 88.2 de la LOE —“Las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos



necesarios para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas que en esta ley se declaran gratuitas y establecerán medidas para que la situación socioeconómica del alumnado no suponga una barrera para el acceso a las actividades complementarias y los servicios escolares. Las Administraciones educativas supervisarán el cumplimiento por parte de los centros educativos del presente artículo” —.

383. Ahora bien, el artículo 51.2 y 3 de la LODE contempla una diferente intervención de la Administración según se trate de actividades escolares complementarias, extraescolares o servicios escolares en los centros docentes concertados, una vez establecido que estos no podrán tener carácter lucrativo:

- a) El cobro de cualquier cantidad a los alumnos en concepto de actividades escolares complementarias deberá ser autorizado.
- b) Las actividades extraescolares, así como las correspondientes cuotas que deban aportar los usuarios, deberán ser aprobadas por el Consejo Escolar del centro y comunicadas a la Administración educativa correspondiente.
- c) Las administraciones educativas establecerán el procedimiento de aprobación de los servicios escolares que presten los centros y de sus correspondientes cuotas.

384. Por ello, sería más acertado que el artículo 29.5, en vez de “asegurará los procedimientos”, dijera que el departamento competente en materia de educación “establecerá el procedimiento de aprobación de servicios escolares y de sus correspondientes cuotas, y autorizará el cobro de actividades escolares complementarias” y, a continuación, dispusiera su publicación en la web.

385. En relación a la convivencia positiva (capítulo III), dejando a un lado las declaraciones programáticas sobre qué es la convivencia positiva (artículo 30.1), la diversidad (artículo 34.1) o el valor de la convivencia (artículo 32.1), se establecen objetivos y propósitos cuyo valor normativo no debe ser ignorado.

386. Existe, no obstante, una amalgama de destinatarios a los que la ley apela con distintas formulaciones —los centros educativos (artículo 30), los poderes públicos, los centros educativos y la propia comunidad educativa (artículo 31.1), los actores del sistema educativo (artículo 31.2), los centros educativos del servicio público vasco de la educación (artículo 31.3), la comunidad educativa en su conjunto (artículo 32.3), los centros educativos (artículo 32.5), las familias y el resto de agentes educativos (artículo 33.1), los agentes educativos, que ahora se relacionan entre paréntesis (artículo 33.2) o los centros (artículo 34.7)— , que podrían simplificarse para hacer más clara, ordenada y sencilla la



regulación, sin que se descuide la trascendencia del sentido aglutinador que sobre el conjunto del Sistema Educativo Vasco tiene la convivencia positiva.

387. Por otro lado, cuando se alude a la posible adopción de medidas concretas, parece existir una mayor precisión, artículos 32.6, 33.3 y sobre todo artículo 34 del anteproyecto. Pero esta es solo aparente. Mientras que en el caso de los consejos educativos municipales se podrán aprobar modelos de convivencia —que ha de suponerse que se materializarán en los proyectos educativos comunitarios—, en el caso del departamento competente en materia de educación —o Administración educativa— se acuñan distintas fórmulas que resulta difícil discernir a qué obedecen: “al establecer el marco reglamentario o adoptar decisiones ejecutivas” (artículo 33.3), “mediante política normativa y de gestión” (artículo 34.2), “las políticas, estrategias y directrices” (artículo 34.3), o “mediante desarrollo reglamentario las políticas y estrategias” (artículo 34.9).
388. Tal vez los problemas surjan porque se quiere reflejar una habilitación muy amplia —para lo que se acude a ese elenco de fórmulas—, cuando lo relevante es el contenido de aquella, siendo secundario si se ejercerá mediante actuaciones materiales, aprobación de planes o protocolos o, en su caso, el dictado de reglamentos que ordenen con vocación de generalidad, permanencia y abstracción las medidas necesarias para preservar una escuela vasca inclusiva.
389. En todo caso, resultaría obligada una mayor concreción de aquellos elementos esenciales, que sí aparecen recogidos, como es el caso del índice de complejidad educativa, que se define en el título preliminar y cuya reglamentación anuncia el artículo 34.10, para corregir la situación de centros de muy alta complejidad y muy baja complejidad, pero sin que se aporte dato alguno sobre la razón y utilidad de dicha clasificación, ni sobre los mecanismos de reequilibrio y los periodos de transición que han de establecerse.

Título III.- Gobernanza del Sistema Educativo:

390. Según proclama el artículo 35 en su párrafo 1 el Sistema Educativo Vasco se articula a través de un marco de gobernanza que incluye al departamento competente en materia de educación del Gobierno Vasco, al Consejo Escolar de Euskadi, al Consejo de la Escuela Pública Vasca, así como a los municipios vascos en cuanto entidades más próximas a los centros educativos, a los Consejos Educativos Municipales, así como a los Consejos Escolares.
391. En su párrafo 2 señala que la definición estratégica, la función de impulso y aprobación normativa, en su caso, y la planificación y gestión del Sistema Educativo Vasco, de acuerdo con los principios, normas y directrices recogidos



en la presente ley, son atribuciones del departamento competente en materia de educación del Gobierno Vasco, según lo que se determine por las correspondientes normas reglamentarias.

392. Por último, el párrafo 3 prevé que el departamento competente en materia de educación ejerce las atribuciones que le reconocen las leyes y los reglamentos a la administración educativa y, en lo que afecta a la gestión del Sistema Educativo Vasco, aprobará la planificación estratégica que fijará las líneas de actuación del departamento de educación y establecerá las directrices que deben desarrollar los centros educativos.
393. En la determinación de los diferentes órganos implicados en la gobernanza del sistema educativo debería incluirse una mención al Gobierno vasco.
394. La Comunidad Autónoma goza de discrecionalidad para determinar de forma interna como se organizará la puesta en práctica de la regulación en materia de educación, pues, según lo expuesto en el examen del soporte competencial, entra en juego el título competencial previsto en el artículo 10.2 del EAPV, esto es la facultad de autoorganización de sus instituciones.
395. Ahora bien, esa libertad autoorganizativa no debe desconocer que en la organización institucional autonómica, que plasman el artículo 152.1 de la CE y el artículo 29 del EAPV, es el Gobierno Vasco el que ejerce las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco. Ello significa, en los términos del artículo 16 de la Ley de Gobierno, que es el órgano colegiado que establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco, para lo cual ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.
396. En el marco de esas funciones de orientación política le corresponde establecer tanto los grandes objetivos gubernamentales en un sector de la actividad pública, como los objetivos, preferencias y directrices programáticas a partir de las cuales se diseñan las distintas estrategias de actuación.
397. Por su parte, los consejeros y consejeras, a tenor del artículo 26.4 de la Ley de Gobierno, dictan disposiciones administrativas generales en materias propias de su departamento, esto es, en principio de naturaleza doméstica y sin efectos *ad extra* —sin perjuicio de la posibilidad de desarrollar en tales materias los reglamentos del Gobierno—.
398. Aunque se ha admitido la competencia de las personas titulares de un departamento para dictar un reglamento ejecutivo de ley, siempre que la ley les habilite específicamente para dictar disposiciones reglamentarias concretas, eso



no significa que el legislador tenga total libertad para apartar al Gobierno y cercenar el ámbito de competencias que tiene reconocidas.

399. Para comprender los condicionantes que pesan sobre tal decisión resulta ilustrativo el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), que no es de directa aplicación porque “el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, en particular” (STC 55/2018), pero que enuncia un principio de articulación normativa que es válido para el sistema de fuentes de la CAE y que debe respetarse: el Gobierno es el titular de la potestad reglamentaria originaria y la ley autonómica podrá conferir habilitaciones para desarrollos reglamentarios específicos a otros órganos administrativos, pero estas tendrán carácter excepcional y deberán justificarse debidamente.
400. En el anteproyecto, es cierto que el artículo 35.2 condiciona el liderazgo departamental a “lo que se determine por las correspondientes normas reglamentarias” y que la disposición final primera atribuye al Gobierno Vasco la facultad para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente ley, así como para acordar las medidas necesarias que garanticen la plena aplicación de las previsiones contenidas en el presente texto normativo, pero, seguidamente, excluye las habilitaciones expresas que en la presente ley se contienen a la potestad normativa reglamentaria de la persona titular del departamento competente en materia de educación para regular determinadas materias.
401. A ello se añade que, si tales materias estuvieran actualmente reguladas por reglamentos del Gobierno, tras la entrada en vigor de la presente ley podrán ser reguladas —y, por tanto, modificadas o derogadas— por reglamentos del titular del departamento competente en materia de educación, en una suerte de degradación normativa.
402. En un repaso de las habilitaciones expresas a la colaboración del reglamento conferidas por el anteproyecto se observa una cierta preeminencia de las realizadas a la persona titular del departamento competente en materia de educación.
403. Son, así, muy numerosas dichas habilitaciones. Salvo error u omisión, se contemplan:



- Respecto al procedimiento único de admisión del alumnado en los centros públicos dependientes del Departamento de Educación y en los centros concertados (artículo 26.3 y 27.6).
- La determinación de las áreas de influencia, así como las áreas limítrofes a las anteriores, para la aplicación del índice de vulnerabilidad (artículo 28.6).
- Los criterios a cumplir por aquellos centros que reciban financiación pública (artículo 29.1).
- Las actividades complementarias, las actividades extraescolares y los servicios que se presten (artículo 29.4 y 5).
- Las habilitaciones genéricas sobre las medidas en relación a la diversidad (artículo 34).
- La planificación estratégica y el contrato programa, aunque entre el plan estratégico y el citado contrato programa, luego se mencione el dictado de un reglamento, no se indica qué órgano debe dictarlo (artículo 36 y 83.5).
- El código ético o de conducta aplicable a las personas que formen parte de los órganos de dirección de los centros educativos (artículo 38.5).
- Las estructuras administrativas y de gestión compartida (artículo 39.1).
- Los órganos de coordinación didáctica y tutoría (artículo 45).
- El número y procedimiento de elección de los miembros del Consejo Escolar del centro público (artículo 46.1).
- La formación mínima en competencias directivas (artículo 48.4).
- Los instrumentos de evaluación (artículo 68.5).
- Las evaluaciones de carácter general del sistema educativo en su conjunto (artículo 81).
- Los planes específicos para la evaluación (artículo 81.6).
- El código de conducta profesional (artículo 87).
- La inspección educativa (artículo 88.3).



- Las estructuras básicas y el funcionamiento de los servicios educativos de apoyo (artículo 89.4).
- El personal de apoyo a la función docente (artículo 95.1).
- La plantilla del personal del centro educativo (artículo 102.4).
- La integración de centros en la red pública (disposición adicional tercera).

404. Por su parte, el anteproyecto se refiere al Gobierno Vasco de forma más modesta, cuando se ocupa:

- De la regulación del currículo (artículo 9.4), aunque luego se ve parcialmente desapoderado (artículo 16.2 y 18.4).
- De la ampliación de la gratuidad en educación infantil (artículo 10.5).
- Del Consejo Escolar de Euskadi, al constituir el órgano de consulta y asesoramiento respecto a los documentos normativos propuestos o dictados por el Gobierno Vasco (artículo 57.1).
- Al abordar la composición, estructura y atribuciones del Consejo de la Escuela Pública Vasca (artículo 60.3 y disposición transitoria segunda).
- Al aludir a la composición y funciones del Instituto para el Aprendizaje del Euskera (artículo 91.3).
- Al mencionar un ámbito un tanto alejada de las funciones clásicas del Gobierno, la colaboración con centros educativos en el marco más amplio de la proyección de la cultura y de la lengua, y especialmente en los territorios con vínculos históricos, lingüísticos y culturales con Euskadi (artículo 75.5).

405. Sin poner en duda la oportunidad de ese reparto, como no se ha exteriorizado el criterio empleado y, en principio, es amplio el ámbito en el que el Gobierno queda desapoderado —o, si se prefiere, son numerosas las excepciones a la regla general para el ejercicio de la potestad reglamentaria—, parece a esta Comisión necesario llamar la atención sobre ese aspecto de la iniciativa —que va a requerir una justificación específica de cada caso—, así como sobre la necesidad de esclarecer de forma jurídicamente segura los campos en los que el Gobierno va a ser reemplazado por el departamento. La decisión que finalmente se adopte debería plasmarse en el texto con enorme exactitud, para lo cual los



preceptos que contengan habilitaciones departamentales deberán acotar con precisión y certeza el alcance de aquellas.

406. Numerosos contenidos del texto se aproximan en su formulación más a la de los programas, planes o estrategias y se alejan de la que es propia de las disposiciones normativas. La génesis del texto y la voluntad de consenso que ha guiado su elaboración podrían explicar ese rasgo de la iniciativa que, si bien respecto de algunos mensajes, por su propia naturaleza programática o principal no plantea problemas, respecto de otros —de carácter prescriptivo— reclama un mayor grado de concreción.
407. A este segundo supuesto pertenecen las habilitaciones al departamento competente en materia de educación para que actúe en un determinado sentido, que, a juicio de la Comisión, requieren en algunos casos preconfigurar una mínima disciplina que permita el complemento reglamentario.
408. Convendría, como hemos indicado, repasar el texto a la luz de ese criterio y, en cualquier caso, las precedentes consideraciones permiten sugerir que se haga una mención explícita al Gobierno Vasco en el artículo 35.1 del anteproyecto, que sin duda debe ser un agente cualificado en la gobernanza del Sistema Educativo Vasco. Asimismo, se sugiere dar una redacción alternativa al artículo 35.2 del anteproyecto, p. ej.: “En el marco de esta ley y de las normas reglamentarias que dicte el Gobierno Vasco en su desarrollo, corresponde al departamento competente en materia de educación la definición estratégica, la función de impulso y aprobación normativa, en su caso, y la planificación y gestión del Sistema Educativo Vasco”.
409. En cuanto a la forma en que se recogen las competencias de los municipios, el artículo 35.5 del anteproyecto dispone que “Los Municipios ejercerán en este ámbito las atribuciones que les reconocen las leyes y los reglamentos”.
410. De un lado, es preciso señalar que la atribución de competencias propias debe serlo por ley, artículo 18.1 de la LILE, en garantía de la autonomía municipal constitucionalmente reconocida, de conformidad con los principios del artículo 14.5 de la LILE, esto es, se hará efectiva de acuerdo con los principios de suficiencia financiera, proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad y, en su caso, diferenciación. Lo que no impide que los desarrollos reglamentarios puedan conllevar una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas (artículo 18.3 LILE).
411. En segundo lugar, parece olvidarse que esta es la ley sectorial que debe dar contenido a los ámbitos materiales contenidos en el artículo 17.1 de la LILE, que serían un mínimo *ex* artículo 17.2 de la LILE como antes hemos referido,



participación en la programación de la enseñanza y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, así como conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación especial. Asimismo, en relación con los ámbitos anteriores, cooperación con la Administración educativa en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos.

412. Sin duda, la participación en la programación de la enseñanza se encauza adecuadamente, básicamente a través de los Consejos Educativos municipales, pero nada se dice de las restantes competencias.
413. De otro lado, ello no impide que se pueda ampliar ese elenco, como sucede en el anteproyecto, a la vista del artículo 26.5, siempre que se recoja en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, a la vista de los artículos 18.3 y 112.1 de la LILE.
414. Dicho esto, también hay que decir que la ley es poco precisa. Dice que colaborarán en el ámbito de los procesos de matriculación, pero deja abierta la forma, pues los municipios “podrán” crear oficinas específicas de información, orientación y matriculación para las familias, en cuyo caso, sí que se les garantizará la financiación adecuada.
415. A la vista de todo ello, se sugeriría sustituir la redacción del precepto, para que este indique que los municipios participarán en la programación de la enseñanza y colaborarán en los procesos de matriculación, en los términos establecidos en esta ley, y asimismo ejercerán las competencias reconocidas en el artículo 17.1 de la LILE —si no se quiere repetir su contenido—.
416. En relación a la planificación estratégica, el instrumento está correctamente definido, pero el artículo 36.1 del anteproyecto añade “y, en particular, un plan específico que atienda a las necesidades y retos de la escuela pública vasca”. Suponemos que más que otro plan distinto, lo que la ley quiere es que el plan estratégico responda o atienda de forma específica las necesidades y retos de la escuela pública vasca.
417. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.5 —el contrato programa podrá acordarse con un centro educativo o una agrupación de centros— y con la delimitación de su contenido que lleva a cabo el artículo 36.6, el artículo 83.5 —“reglamentariamente, se determinarán los contenidos y requisitos que deberán cumplir los contratos programas y sus respectivos anexos, de conformidad con los términos expresados



en la presente Ley”— debería adicionarse como un nuevo párrafo en dicho artículo 36.

418. De otra parte, se observa que ciertos contenidos del contrato programa (artículo 36.6) no resultan coherentes con su naturaleza de acuerdo, caso del “Presupuesto adjudicado para todo el ciclo temporal y escalonamiento según los diferentes ejercicios presupuestarios, proyectando su aplicación por territorios históricos y por municipios en función de las enseñanzas impartidas y, asimismo, de los centros educativos” (letra e), o “Programa estratégico de implantación y adecuación de infraestructuras tecnológicas y de digitalización y automatización del sistema educativo, desglosado por ámbitos territoriales y por centros educativos, previendo el análisis de sus posibles impactos sobre los perfiles profesionales de las personas que impartan docencia y sobre el personal de apoyo y de administración y servicios” (letra l).
419. Es indudable que tendrá que existir una partida presupuestaria y ese programa estratégico para que el contrato programa pueda concretar los recursos que se adjudican al centro o agrupación de centros, pero aquellos son antecedentes necesarios del contrato programa pero no parte de su contenido.
420. Siendo la relación del artículo 36.6 completa, aunque con una cláusula de apertura al reglamento (letra m), se observa que no incluye entre sus contenidos el plazo de vigencia, el sistema de rendición de cuentas o evaluación de los resultados, y las consecuencias que puede conllevar “la evaluación no ajustada a los objetivos inicialmente establecidos”, que parece exigir la ley en otros preceptos (artículo 36.8 y artículo 83.4 del anteproyecto), salvo que se entienda que ya se encuentran especificados en las “penalizaciones a los distintos actores institucionales y de gestión, así como a los centros educativos, en función de los resultados obtenidos durante los ejercicios anuales y en el período cuatrienal” (artículo 36.6.j). De ser así, sería preferible que se plasmara con mayor claridad.
421. Al hilo de esta consideración, se observa que el artículo 36.5 remite al “plazo que se determine” o “el marco temporal que se estipule”, sin que se prevea que tenga esa duración cuatrienal.
422. En cuanto a la regla establecida en el artículo 36.7 del anteproyecto, tiene escaso poder prescriptivo porque únicamente se indica cuándo se comenzará a elaborar el contrato programa. Parece más importante indicar que en el caso de los centros privados concertados se garantizará la igualdad de todos los centros, y, en su caso, que la suscripción vendrá precedida por una convocatoria pública en la que se expresen los requisitos, condiciones, plazo de vigencia y régimen de rendición de cuentas a los que se someterán los centros que resulten beneficiarios y con los que se suscribirá el contrato programa.



423. El capítulo II, dedicado al “Gobierno y dirección profesional de centros educativos. Liderazgo pedagógico de las direcciones de centros”, se compone de cuatro secciones.
424. En realidad, las secciones 2^o, en el caso de los centros educativos públicos, la sección 3^a, en el caso de los centros educativos concertados, y la sección 4^a, sobre los centros privados, regulan de forma completa la cuestión, lo que pone en duda la incorporación de la sección 1^a, que resulta redundante para los centros públicos, confusa para los centros privados concertados y potencialmente errónea para los privados no concertados, al señalar que son órganos de gobierno “necesarios en los centros educativos con las precisiones que se establecen en esta Ley en lo que afecta a los centros privados”.
425. Cabría reflexionar sobre la utilidad del artículo 37 puesto que tales órganos, cuando son preceptivos, ya figuran en las secciones correspondientes, que también indican su naturaleza. El párrafo 4, además, solo puede tener por destinatarios a los centros docentes públicos, lo cual no se compadece con el objeto genérico del artículo, que comprende a todos los centros educativos.
426. Podría tener sentido el artículo 38 sobre el equipo directivo, pues tiene contenidos relevantes para su configuración, que no se contemplan en el artículo 43 destinado precisamente a ese órgano en el caso de los centros públicos. Pero el sentido se pierde al extenderse a todos los centros educativos, porque ninguna alusión hay a tal equipo en la determinación de los órganos de gobierno de los centros privados concertados y privados no concertados, que se refieren al personal directivo, que se confunde con el director o directora del centro, artículos 48 y 52 del anteproyecto.
427. El artículo 39 del anteproyecto, en principio, no guarda relación con los órganos de gobierno de los centros docentes, al ocuparse de las denominadas “estructuras administrativas y de gestión compartida de centros educativos”, que, en todo caso, serían de los centros docentes públicos.
428. Este artículo 39 no puede enjuiciarse sin analizar también la disposición adicional primera, pues ambos contribuyen a delimitar tales estructuras, tal y como se concluye de la lectura de las acotaciones introducidas en este precepto —“en los términos establecidos en la disposición adicional primera de esta ley”, “Asimismo, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la presente ley”, “en los términos establecidos en la disposición adicional primera de esta ley”—.
429. A lo largo de la tramitación del procedimiento, distintos órganos informantes han planteado observaciones sobre tales estructuras, subrayando la indefinición que rodea su naturaleza y configuración.



430. Esta Comisión aprecia tales carencias, lo que impide llegar a conclusiones definitivas sobre tales estructuras.
431. A la vista de tal profusión de conceptos utilizados para identificar supuestas estructuras coincidentes, sería aconsejable distinguir:
- a) Aquellas estructuras de refuerzo de las direcciones de los centros, las direcciones adjuntas o gerencias, que podrían formar parte del equipo directivo de los centros educativos públicos, lo que posibilita el artículo 37.4 del anteproyecto y el artículo 131.2 de la LOE.
 - b) Las estructuras administrativas de apoyo, que dan soporte administrativo a las actividades que se despliegan en los centros educativos públicos, que coinciden con los servicios administrativos comunes, y que no forman parte de las atribuciones de los cuerpos docentes, sino de los cuerpos y escalas de administración general, cuya organización es objeto de la Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sin que suscite ningún problema el que se puedan crear estructuras administrativas y de gestión compartida que presten servicios comunes a centros educativos de un área geográfica determinada o funcionalmente homogéneos.
 - c) Las estructuras de apoyo educativo o servicios de apoyo a la educación, cuya configuración aborda el anteproyecto en el capítulo V del título V, y que como indica el artículo 33.1 de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco (LCDPV), cuando alude a tales “servicios de Investigación y de Apoyo a la Docencia”, se reservan a funcionarios pertenecientes a los cuerpos y escalas docentes que cumplan los requisitos que reglamentariamente se establezcan para cada uno de estos puestos.
432. A partir de esa determinación se podrá avanzar en la configuración temporal o permanente de las estructuras y de los sistemas de provisión definitiva o temporal de los puestos de trabajo, que se encuentra regulados en leyes distintas: esta ley —si son órganos de gobierno de los centros—, la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo público vasco —si son estructuras administrativas de apoyo— y la LCDPV —si son servicios de apoyo a la docencia—.
433. La sección 2^o se ocupa, como hemos señalado, del gobierno de los centros educativos públicos y comienza por la dirección de los centros educativos, sin que la ausencia de determinados contenidos de los artículos 134, 135, 136 y



137 de la LOE, que son básicos, deba interpretarse como manifestación de una voluntad de contradecir su regulación, aunque pudieran suscitarse dudas.

434. En coherencia con lo antes avanzado, parece oportuno que se recojan los contenidos del artículo 38 en el artículo 43, pues el equipo directivo solo está previsto en los centros públicos. En cualquier caso, el párrafo 2 del artículo 43 no se ajusta enteramente a aquel, porque su composición ya se encuentra establecida y no se determina por cada centro en ejercicio de sus potestades de autoorganización. Asimismo, la atribución de competencias propias o delegadas, puede serlo a los y las miembros del equipo directivo, pero no a “otros miembros del claustro del profesorado”, como prevé el artículo 43.4.
435. El artículo 46.1 remite a la normativa que dicte el Departamento de Educación para determinar el número y el procedimiento de elección de los miembros del Consejo Escolar del centro.
436. A tenor de la STC 137/1986:

En la definición de un esquema básico de órganos de participación hay que considerar como ‘básica’ 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 dé lugar a una conformación radicalmente distinta del modelo participativo establecido en la legislación estatal.

437. Respetando los citados límites, puede afirmarse la existencia de un ámbito propio del normador autonómico que, con los parámetros incluidos en el artículo 126.1, 2, 3 y 5 de la LOE, puede determinar el número total de miembros y regular el proceso de selección, como establece el artículo 126.6 de la LOE.
438. Por lo que se refiere a las atribuciones del Consejo Escolar del centro, sin duda la más importante es la de aprobar el proyecto educativo que recoge el artículo 46.2, con una mayoría cualificada de “tres quintas partes de sus miembros”, buscando de nuevo afianzar el mayor consenso.



439. En relación con el contrato programa, el artículo 46.2.c) atribuye al Consejo Escolar del centro “aprobar las propuestas, en su caso, de contratos programas, convenios y otros acuerdos de colaboración del centro con entidades o instituciones”, y el posterior artículo 46.2.e) le atribuye la de “Concertar, a propuesta de la dirección del centro, en su caso, el contrato programa aplicable al centro”, previsiones que dibujan funciones distintas e incompatibles.
440. El anteproyecto se decanta por su suscripción entre la dirección del centro educativo y el departamento competente en materia de educación, (artículo 83.4 y 97.1.c), pero indudablemente, si es el centro educativo el que en su conjunto asume los beneficios y las obligaciones derivadas del contrato programa, la propuesta tendría que ser aprobada previamente por el Consejo Escolar del centro, como indica el artículo 46.2 c).
441. El artículo 46.5 del anteproyecto parece más propio del Consejo Escolar de Euskadi, ya que tales grupos de estudio o trabajo van a abordar aspectos puntuales o generales del Sistema Educativo Vasco y propuestas de mejora.
442. El artículo 47.1 del anteproyecto incluye en la relación de órganos de gobierno y coordinación docente de los centros educativos concertados al director o directora, que en el artículo 48 se designa como personal directivo y, sin duda debido a un error involuntario, en su párrafo 5 indica que en tales centros “podrá crearse, en uso de sus potestades de organización, un órgano directivo”.
443. Es importante para la aplicación de la ley utilizar el mismo concepto para referirse al órgano de gobierno, el de director o directora o personal directivo. En cuanto a la previsión del artículo 48.5, parece que quiere abrir la posibilidad de crear otros órganos de gobierno, pero eso ya lo permite el artículo 47.1 al disponer que deben disponer “al menos”.
444. Respecto al director o directora y consejo escolar del centro educativo concertado convendría que, igualmente, se hiciera mención a sus atribuciones en relación al contrato programa, sin olvidar al titular del centro, que lógicamente ha de ser el competente para suscribirlo.
445. Por lo que se refiere a la composición del consejo escolar del centro educativo concertado, aunque no se dispone, es claro que la misma viene establecida por el artículo 56.1 de la LODE, y no es preciso reiterarla —aunque se sigue un criterio distinto en relación a sus atribuciones—.
446. Las competencias del consejo escolar del centro educativo concertado se encuentran relacionadas en el artículo 57 de la LODE, sin que veamos



contradicción con las dispuestas en el artículo 50.2 del anteproyecto, aunque cabría incluir, por su relevancia, la de “aprobar, a propuesta del titular del centro, las aportaciones de las familias de los alumnos y alumnas para la realización de actividades extraescolares y los servicios escolares cuando así lo hayan determinado las Administraciones educativas” (letra i).

447. En relación a los órganos de gobierno y de coordinación docente de los centros privados no concertados, una regulación básicamente coincidente, en la que se disponía que debían tener, al menos, un director o directora y un claustro de profesorado, fue avalada por la reiteradamente citada STC 51/2019:

Estos centros, aunque no se financien con fondos públicos, forman parte del sistema educativo español definido en el art. 2 bis LOE y prestan servicios relacionados con el ejercicio del derecho a la educación en nuestro país, lo que explica que se sometan en su apertura y funcionamiento al principio de autorización administrativa (arts. 23 y 24 LODE). Por esta razón, participan de los principios y fines a los que se orienta el sistema educativo en su conjunto según los arts. 1 y 2 LOE, entre ellos, la calidad de la educación y la participación de la comunidad educativa, de la que forma parte el profesorado, en la organización, gobierno y funcionamiento de los centros. A partir de estas premisas, los arts. 153 a 155 de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, se limitan a prever la existencia en los centros privados no concertados de una dirección y un claustro del profesorado con funciones de dirección y coordinación docentes y académicas descritas en términos genéricos. Nada establecen estos artículos que pueda entenderse como una limitación en la autonomía organizativa de los centros. Nada establecen sobre la designación y cese de los órganos de gobierno de los centros, ni sobre la composición del claustro del profesorado, ni sobre su eventual participación en el control o la gestión de la ordenación de las actividades educativas del centro. Tampoco restringen ninguna de las facetas o aspectos que el art. 25 LODE incluye en la autonomía que reconoce a los centros privados no concertados. Además, expresamente reconocen estas normas la posibilidad de que las normas de organización y funcionamiento de cada centro establezcan otros órganos de gobierno, de asistencia a la dirección y de coordinación docente y tutoría, y determinen órganos y procedimientos de participación de la comunidad educativa en el funcionamiento del centro (art. 153, apartados 2 y 3) o amplíen las funciones del director o directora (art. 154.2) y del claustro del profesorado (art. 155).



Los preceptos impugnados tampoco interfieren en el contenido del derecho de los titulares de centros docentes privados a la dirección de los mismos, derecho que se incardina en el derecho fundamental a la libertad de creación de centros docentes (art. 27.6 CE). Como hemos recordado en las SSTC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, y 31/2018, de 10 de abril, FJ 5, este derecho, desde una perspectiva positiva, «implica el derecho a garantizar el respeto al carácter propio y de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión, especialmente mediante el ejercicio de facultades decisorias en relación con la propuesta de estatutos y nombramiento y cese de los órganos de dirección administrativa y pedagógica, y del profesorado»; y, desde una perspectiva negativa, «exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección», de forma que «el titular no puede verse afectado por limitación alguna que, aun respetando aparentemente un suficiente contenido discrecional a sus facultades decisorias con respecto a las materias organizativas esenciales, conduzca en definitiva a una situación de imposibilidad o grave dificultad objetiva para actuar en sentido positivo ese contenido discrecional» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 20). La exigencia de una dirección pedagógica y de una coordinación docente en cada centro escolar privado no afecta al carácter propio del centro ni a su autonomía pedagógica, pues no impide de forma alguna a los titulares de los centros formular y desarrollar su modelo y su proyecto educativo, en cuanto que es a ellos a quienes corresponde ejercer las facultades decisorias de nombramiento y cese tanto del órgano de dirección pedagógica como del profesorado, el cual participa en la coordinación docente a través del claustro. Por todo ello, debemos descartar que los preceptos impugnados afecten a la libertad de enseñanza de los titulares de los centros.

448. El capítulo III se dedica a los consejos escolares y participación en el Sistema Educativo Vasco.
449. En la relación de ámbitos incluidos dentro de la programación general de la enseñanza, objeto del artículo 55 del anteproyecto, se ha mantenido, con algún añadido, la incluida en el artículo 4 de la Ley 13/1988, de 28 de octubre, de consejos escolares de Euskadi (LCEE), pero nos surge la duda de si sigue teniendo sentido mencionar “la circunscripción escolar” (letra d), de la que nada se dice en el anteproyecto.



450. Resultaría más sencillo que el artículo 57 se limitara a indicar que el Consejo Escolar de Euskadi es el órgano superior de participación de la comunidad educativa en la programación general de la enseñanza no universitaria, así como de consulta y asesoramiento del Gobierno Vasco y del departamento competente en materia de educación, ya que el artículo 59 indica los asuntos en los que debe ser preceptivamente consultado.
451. El artículo 58 del anteproyecto se ocupa de la composición del Consejo Escolar de Euskadi, que estará integrado por quienes ostenten los cargos de presidencia, vicepresidencia y vocalías y, asimismo, por quien ejerza las funciones de secretaría. En todo caso, contará con una representación de los centros educativos, de los Consejos Educativos Municipales y de los agentes sociales (párrafo 1) y serán nombrados por la persona titular del departamento competente en materia de educación, de acuerdo con lo que se prevea reglamentariamente (párrafo 2).
452. Si comparamos tal regulación con la actual, incluida en los artículos 8, 9 y 10 de la LCEE, se concluye que la composición que ahora es objeto de la ley se deriva al desarrollo reglamentario del Gobierno.
453. Tal deslegalización, a juicio de la Comisión, no es posible, en un ámbito en el que se hace efectiva la participación de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, que conecta directamente con el mandato del artículo 27.7 de la CE, como contenido del derecho de todos a la educación, pues se encuentra afectada por la reserva de ley establecida por el artículo 53.1 de la CE para regular el ejercicio de tal derecho.
454. En ese sentido, cabe recordar que el artículo 34 de la LODE contempla expresamente la reserva legal en los siguientes términos: “En cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial, cuya composición y funciones serán reguladas por una Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma correspondiente que, a efectos de la programación de la enseñanza, garantizará la adecuada participación de los sectores afectados”.
455. En otro plano, pero como motivación adicional, es preciso consignar que el artículo 18.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco), exige de la norma de creación de un órgano colegiado para el ejercicio de funciones consultivas o de participación el siguiente contenido mínimo: a) la motivación de su necesidad y de la inexistencia de duplicidades en las funciones asignadas; b) sus fines y objetivos; c) su integración administrativa o dependencia jerárquica; d) la composición y los criterios para la designación de la persona titular de su presidencia y del resto de miembros; e) las funciones de propuesta,



asesoramiento, seguimiento y control que se le encomiendan, así como cualquier otra que se le atribuya; f) la dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento.

456. Esta segunda motivación sería trasladable a la regulación del Consejo de la Escuela Pública Vasca, cuya composición, estructura y atribuciones serán reguladas reglamentariamente, aunque se identifican algunos ámbitos en los que ejercerá funciones.
457. Parece lógico pensar que, si el legislador considera preciso crear un órgano colegiado de participación, una estructura que permite que los interesados sean oídos y se tomen en consideración sus opiniones, propuestas o sugerencias, debe abordar asimismo el diseño básico del órgano, los aspectos esenciales que dan carta de naturaleza al órgano y que justifican su constitución y su inserción en el entramado administrativo de la correspondiente Administración Pública.
458. Por último, respecto a los consejos educativos municipales, la valoración debe ser más matizada porque se trata de una mera opción —podrán crearse o no—, aunque no se especifica a quién corresponde la decisión de crearlos, ni se determina su composición, en tanto que sus funciones sí aparecen definidas.
459. Tal apertura ha de interpretarse en el sentido de que el Gobierno Vasco deberá establecer el régimen general de tales consejos, cuyo desarrollo reglamentario anuncia el artículo 61.4.e), sin perjuicio de que para crearlo en un municipio concreto deje un margen al departamento competente en materia de educación para que, con la efectiva participación del ayuntamiento afectado, concrete, en los términos que disponga ese reglamento general, su composición, exprese la motivación de su necesidad, sus fines y objetivos, y lo dote de los medios para su funcionamiento.
460. El capítulo IV versa sobre la comunidad educativa. El artículo 62 distingue la comunidad educativa y la comunidad educativa del centro o comunidad escolar. Aparentemente, la primera abarca un universo mayor de componentes, aunque luego el anteproyecto no es muy preciso en la utilización de los términos porque los actores que se regulan en la sección 2º no forman parte de la comunidad educativa sino de la comunidad educativa del centro o comunidad escolar —alumnado, personal docente, familia, personal de administración y servicios y de atención educativa—.
461. En cualquier caso, los contenidos del artículo 62.3 y 4 resultarían prescindibles, porque previamente la ley ha definido la participación de la comunidad escolar en los órganos de gobierno. El artículo 62.4, además, colisiona con lo dispuesto



en el artículo 51.4, según el cual, las normas de organización y funcionamiento “pueden” determinar órganos y procedimientos de participación de la comunidad educativa en el funcionamiento del centro privado no concertado, mientras que ahora se señala que “definirán”, en sus normas de organización y funcionamiento, los órganos a través de los cuales se canalice la participación de la comunidad escolar.

462. Por lo que se refiere al alumnado ha de recordarse que los derechos y deberes básicos son contenido del artículo 6. 3 y 4 de la LODE, por lo que una mención a la normativa básica en el artículo 63.2 podría resultar recomendable, sin perjuicio de que puedan establecerse otros derechos o deberes “no básicos” por vía reglamentaria y por los reglamentos de organización y funcionamiento del centro.
463. La regulación sobre el personal docente y personal de atención educativa aparece dispersa en los artículos 64 y 66 y en el capítulo VII del título V.
464. Aunque puede tener explicación que no se regulen en este capítulo la formación inicial y la formación permanente del profesorado, pues responden a la lógica que preside el título V de mejora continua, no sucede lo mismo con lo que se dispone en el artículo 94 sobre el papel del profesorado en la transformación del sistema educativo y el artículo 95 sobre el personal de apoyo a la función docente, cuyos mensajes podrían traerse a este capítulo. En todo caso, se observa una reiteración en el contenido del artículo 95.2, que no añade nada a lo establecido en el artículo 66.2 del anteproyecto.
465. En relación a la participación de la familia, el artículo 65.1 expresa un objetivo del Sistema Educativo Vasco que compromete al conjunto de la comunidad educativa. Por el contrario, los párrafos 2 y 3 del citado artículo 65 sí que se refieren específicamente a los padres, madres o tutores legales, pero se seleccionan determinados contenidos del artículo 4 de la LODE, lo cual puede resultar problemático, por lo menos mientras no se señale que también tienen los derechos y obligaciones establecidos en la normativa básica.

Título IV.- Las lenguas en la educación vasca:

466. De forma resumida estos son los rasgos generales del régimen lingüístico establecido por el anteproyecto, en el que ya no va a separarse el alumnado por centros o grupos, en función de un modelo lingüístico:



- a) El sistema educativo se define como plurilingüe, articulado en torno al euskera, y se estructura en dos lenguas oficiales y, al menos, una lengua extranjera;
 - b) los decretos curriculares deberán definir el conocimiento práctico y suficiente de estas lenguas y su enseñanza efectiva, para lo cual establecerán, como objetivo mínimo, unos determinados niveles de competencia al finalizar la educación primaria y la educación secundaria obligatoria, tomando como referencia los niveles del marco unificado de referencia europea;
 - c) los centros deben elaborar, como parte del proyecto educativo, su propio proyecto lingüístico que enmarque el tratamiento de las lenguas en el centro, con la finalidad de impulsar un sistema plurilingüe en el que el euskera se sitúe como eje central y en el que las dos lenguas oficiales y, al menos, una lengua extranjera, se consideran lenguas de aprendizaje, y
 - d) la Administración educativa, en colaboración con el centro respectivo, realizará un seguimiento y evaluación del proyecto lingüístico del centro, que tendrá como objeto llevar a cabo procesos de mejora.
467. Tales rasgos característicos no suscitan dudas de constitucionalidad. El Tribunal Constitucional ha admitido la legitimidad constitucional de una enseñanza en la que el vehículo de comunicación sea la lengua propia de la Comunidad Autónoma y lengua cooficial en su territorio, junto al castellano (STC 137/1986, fundamento jurídico 1º), y un modelo que reconoce la lengua propia como centro de gravedad y lengua vehicular y de aprendizaje en el sistema educativo, con la finalidad de asegurar la normalización de su uso y la integración social (por todas, STC 15/2013, de 31 de enero, FJ 4).
468. Además, la Constitución no establece un derecho de opción lingüística, en virtud del cual los padres, tutores o los propios alumnos puedan escoger la lengua de la enseñanza, para recibirla solo en una de las lenguas oficiales en el territorio de su comunidad autónoma, ni desde la perspectiva de la declaración del castellano como lengua oficial del Estado y del derecho de usarlo y el deber de conocerlo que establece el artículo 3.1 de la CE, ni tampoco desde la perspectiva del derecho a la educación reconocido en el artículo 27 de la CE (STC 337/1994).
469. Lo que ha establecido son dos condiciones generales, que el castellano no sea excluido como lengua docente, así como tampoco lo puede ser la lengua cooficial de la comunidad autónoma correspondiente; y que el sistema educativo debe garantizar el conocimiento de las dos lenguas oficiales, precisamente como



consecuencia natural de su condición de oficialidad (STC 337/1994 y STC 31/2010).

470. En cuanto a la competencia estatal en materia de educación, cabe resaltar específicamente los contenidos incluidos en los artículos 2.1.j, 6.1 y 3, 17.e) y f), 23.h) e i), 30.2.a, 33.e) y f), 121.2.bis y la disposición adicional trigésima octava de la LOE, al tratarse de normas declaradas básicas por la disposición final quinta de esta misma ley orgánica.

471. La disposición adicional trigésima octava de la LOE establece:

Lengua castellana, lenguas cooficiales y lenguas que gocen de protección legal.

1. Las Administraciones educativas garantizarán el derecho de los alumnos y las alumnas a recibir enseñanzas en castellano y en las demás lenguas cooficiales en sus respectivos territorios, de conformidad con la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la normativa aplicable.

2. Al finalizar la educación básica, todos los alumnos y alumnas deberán alcanzar el dominio pleno y equivalente en la lengua castellana y, en su caso, en la lengua cooficial correspondiente.

3. Las Administraciones educativas aplicarán los instrumentos de control, evaluación y mejora propios del sistema educativo y promoverán la realización de análisis por parte de los centros, de modo que se garantice que todo el alumnado alcance la competencia en comunicación lingüística, en lengua castellana y en su caso en las lenguas cooficiales, en el grado requerido. Asimismo, impulsarán la adopción por parte de los centros de las medidas necesarias para compensar las carencias que pudieran existir en cualquiera de las lenguas.

4. Tanto la materia Lengua Castellana y Literatura como la Lengua Cooficial y Literatura deberán impartirse en las lenguas correspondientes.

5. Aquellas Comunidades Autónomas en las que existan lenguas cooficiales que no tienen ese carácter en todo su territorio o lenguas no oficiales que gocen de protección legal podrán ofrecerlas en los términos que determine su normativa reguladora.



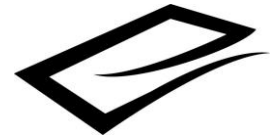
472. A juicio de la Comisión, a la vista de tales condicionantes, cabe afirmar que el anteproyecto supera también el juicio de constitucionalidad mediata, esto es, resulta conforme con la normativa básica.
473. El único elemento que suscita alguna duda es el hecho de que se establezcan niveles concretos de competencia, a la vista del Marco Unificado de Referencia Europea —su denominación oficial es la de Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas—, en el artículo 68.1 y 2 del anteproyecto.
474. Con respecto a las dos lenguas oficiales, dice el artículo 68.1:
- Al finalizar la Educación Primaria se deberá alcanzar el nivel B1 del Marco Unificado de Referencia Europea en las dos lenguas oficiales.
 - Al finalizar la Educación Secundaria Obligatoria se deberá alcanzar el subnivel B2 del Marco Unificado de Referencia Europea en las dos lenguas oficiales.
475. Con respecto a la lengua extranjera, dice el artículo 68.2:
- Al finalizar la Educación Primaria se deberá alcanzar el subnivel A2 del Marco Unificado de Referencia Europea.
 - Al finalizar la Educación Secundaria Obligatoria se deberá alcanzar el subnivel B1 del Marco Unificado de Referencia europea.
476. Así como los niveles —que no subniveles— del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas han sido tomados en cuenta para la organización de las enseñanzas de idiomas (artículo 59.1 LOE), no sucede lo mismo con el castellano, las lenguas cooficiales y la lengua extranjera en el contexto de las enseñanzas generales del sistema educativo.
477. El artículo 17.e) y f) de la LOE establece como objetivos de la Educación Primaria:
- e) Conocer y utilizar de manera apropiada la lengua castellana y, si la hubiere, la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma y desarrollar hábitos de lectura.
 - f) Adquirir en, al menos, una lengua extranjera la competencia comunicativa básica que les permita expresar y comprender mensajes sencillos y desenvolverse en situaciones cotidianas.
478. Por su parte, el artículo 23.h) e i) de la LOE contempla como objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria:



h) Comprender y expresar con corrección, oralmente y por escrito, en la lengua castellana y, si la hubiere, en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, textos y mensajes complejos, e iniciarse en el conocimiento, la lectura y el estudio de la literatura.

i) Comprender y expresarse en una o más lenguas extranjeras de manera apropiada.

479. Tampoco aluden a tales niveles el Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, ambos básicos (disposición final 1^a), que introducen además un nuevo concepto, el de “competencias clave y perfil de salida del alumnado al término de la enseñanza básica”.
480. No obstante, dada la inclusión de la lengua cooficial como área o materia que los alumnos deben cursar con aprovechamiento suficiente, y las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza de la lengua cooficial, la opción del anteproyecto en relación a las dos lenguas cooficiales resultaría respetuosa con las exigencias de la LOE porque debe hacerlo “garantizando, en todo caso, el objetivo de competencia lingüística suficiente en ambas lenguas oficiales”.
481. Es decir, puesto que corresponde a la Comunidad Autónoma establecer el currículo del área de Lengua cooficial y literatura, en Educación Primaria, y la materia de Lengua cooficial y literatura, en Educación Secundaria Obligatoria, le permite disponer que los alumnos han de alcanzar un nivel del Marco, a fin de que puedan obtener la correspondiente competencia en la lengua cooficial; quedaría frustrada la exigencia de igualdad de conocimiento de ambas lenguas si no se tomara también como referente para la otra lengua oficial.
482. También la LOE establece una gradación en el conocimiento de la Lengua castellana y literatura, según se trata de la Enseñanza Primaria o la Secundaria Obligatoria, ya que los alumnos tienen que alcanzar las competencias comunicativas de forma adecuada según las diferentes etapas, y a la conclusión de la educación básica, como dice la disposición adicional trigésima octava.2 de la LOE, “todos los alumnos y alumnas deberán alcanzar el dominio pleno y equivalente en la lengua castellana y, en su caso, en la lengua cooficial correspondiente”, sin que sea desacertado identificarla con el nivel B2, en garantía del dominio oral y escrito de las lenguas oficiales, como opción didáctica o pedagógica más adecuada, y



sin que ello suponga soslayar las competencias reservadas al Estado, pues no ha fijado otro nivel distinto.

483. Avalaría también la regulación del anteproyecto que ha resultado pacífico el artículo 10.1 de la Ley catalana 12/2009, de 10 de julio, de educación, que dispone que los currículos deben garantizar el pleno dominio de las lenguas oficiales catalana y castellana al finalizar la enseñanza obligatoria, de acuerdo con el marco europeo común de referencia para el aprendizaje, la enseñanza y la evaluación de las lenguas —aunque no hay referencia alguna a un determinado nivel—.
484. Más complicado resulta asumir la regulación del artículo 68.2 del anteproyecto respecto a la lengua extranjera, ya que no figura como objetivo en la LOE, ni se menciona en la ordenación y enseñanzas mínimas de la Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria.
485. Indirectamente también incide en el campo de las enseñanzas de idiomas, porque se señala que “se deberá alcanzar” y estará evaluado por los equipos docentes que atienden a cada estudiante.
486. Las enseñanzas de idiomas están reguladas en la LOE y en el Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, por el que se fijan las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de certificación, se establece el currículo básico de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2, de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, y se establecen las equivalencias entre las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas en diversos planes de estudios y las de este real decreto, así como en el Real Decreto 1/2019, de 11 de enero, por el que se establecen los principios básicos comunes de evaluación aplicables a las pruebas de certificación oficial de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 de las enseñanzas de idiomas de régimen especial.
487. Ambos se dictan “al amparo del artículo 149.1.30.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.
488. En este contexto, parece difícil que el anteproyecto fije como objetivo que los alumnos alcancen el nivel A2 o el B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas —entendido como que obtengan o lleguen a poseer ese nivel— porque el Estado ha fijado las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de



certificación, y ha establecido el currículo básico del nivel Intermedio B1, así como los principios básicos comunes de evaluación aplicables a las pruebas de certificación oficial del mismo.

489. Distinto sería que pudieran tomarse como referencia en los currículos, a la hora de completarlos, dentro del margen que en el diseño de los currículos reconoce a las comunidades autónomas el artículo 6.4 de la LOE, porque las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.
490. Al margen de tales cuestiones, se formulan las siguientes recomendaciones. El anteproyecto apuesta por un sistema flexible, cada centro deberá aprobar un proyecto lingüístico, lo que evita un tratamiento lingüístico homogéneo y uniforme ya que pretende que se adecue a las condiciones y necesidades concretas que se presentan en cada centro para alcanzar el objetivo del pleno dominio de las dos lenguas oficiales.
491. De alguna manera también se orienta a la adopción de ese sistema flexible el artículo 121.2 bis de la LOE: “Los centros adoptarán las medidas necesarias para compensar las carencias que pudieran existir en la competencia en comunicación lingüística, en lengua castellana y en su caso en las lenguas cooficiales, tomando como referencia el análisis realizado previamente e incluyendo dicho análisis y tales medidas en su proyecto educativo”.
492. Ahora bien, los criterios establecidos por el artículo 68.3 y el artículo 69.2 no son enteramente coincidentes y tendrían que unificarse.
493. El primero señala que el departamento competente en materia de educación y los centros establecerán las medidas necesarias para garantizar la obtención de los niveles establecidos, “teniendo en cuenta el punto de partida y las características sociolingüísticas y socioeconómicas de cada entorno”. Sin embargo, el segundo indica que el proyecto lingüístico de centro debe planificar el aprendizaje de las lenguas, su uso y la actitud positiva hacia ellas del alumnado, “teniendo en cuenta el entorno sociolingüístico y (de) los perfiles del alumnado y del personal docente”, con el objeto de que el alumnado adquiera el nivel lingüístico y las competencias necesarias requeridas al final de cada etapa educativa, en los términos establecidos en el artículo 68 de la presente ley.
494. El artículo 68.4 debería ser más preciso y referirse a las enseñanzas artísticas y deportivas porque también son enseñanzas de régimen especial las enseñanzas de idiomas. Proceda indicar, asimismo, que el nuevo régimen lingüístico no casa



con lo previsto en el artículo 27.2 de la Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco, que en consecuencia tendría que reformarse. A tal fin, sería conveniente incorporar tal modificación en la parte final del anteproyecto.

495. Cabe pensar que el artículo 72.2 y el artículo 72.4 se encuentran conectados, por lo que el primero debería indicar con claridad que se promoverá la formación del profesorado a fin de que alcance un nivel C1 en “euskera” —suponemos que será en euskera, ya que no se explicita— y un nivel C1 en “inglés” —la mención al profesorado de inglés puede resultar equívoca porque puede ser distinta la competencia que deben tener los profesores que impartan dicha lengua y la de aquellos que impartan otra área o materia en dicha lengua— del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.
496. Respecto al uso ambiental del euskera, creemos que el anteproyecto sigue los dictados del artículo 17 de la LBNUE y el artículo 23 de la LEPV, ya que el primero dice que el Gobierno “asegurará el uso ambiental del euskera, haciendo del mismo vehículo de expresión normal, tanto en las actividades internas como externas y en las actuaciones y documentos administrativos”, y el segundo, que la Administración autonómica “llevará a cabo las medidas necesarias para asegurar el uso ambiental del euskera en las actividades de los centros de la escuela pública vasca a fin de posibilitar el desenvolvimiento en dicha lengua en las actividades escolares y extraescolares y en todo el conjunto de la vida escolar”.
497. Parece claro que el proyecto lingüístico es la clave de bóveda del marco plurilingüe e intercultural del Sistema Educativo Vasco, pero la Comisión no puede dejar de apuntar que otro de sus soportes ha de ser el perfil lingüístico y la fecha de preceptividad [artículo 5.1.c) y título V LCDPV], por lo menos en la escuela pública vasca.

Título V.- Innovación, evaluación y mejora continua:

498. Esta parte del anteproyecto se torna esencial pues trata de dotar al Sistema Educativo Vasco de una serie de instrumentos y herramientas de carácter institucional que procuren el proceso de mejora y adaptación continua, uno de los objetivos clave de la iniciativa que, como señala el informe del Consejo Escolar, tiene una “vocación adaptativa... para ir transformando el Sistema Educativo Vasco ante los nuevos retos y necesidades”. En este contexto, se propone “la innovación como palanca de cambio de los procesos de enseñanza y aprendizaje del alumnado. Se señala al profesorado como el agente principal de cambio en el centro y, más allá de este, a través de redes educativas” y se introduce el concepto de prospectiva ligado a la búsqueda de tendencias de futuro para la mejora del sistema.



499. En suma, se aprecia que la innovación, la evaluación y la mejora continua son referentes básicos para tomar las decisiones que permitan tener un Sistema Educativo Vasco adaptado a las exigencias y necesidades cambiantes de la sociedad vasca y de la comunidad educativa.
500. El título V se abre con el capítulo I que agrupa los tres preceptos (artículos 76, 77 y 78) referidos a la innovación educativa y prospectiva. Los tres preceptos asumen un enfoque general, sin incluir mandatos concretos, lo que resulta coherente con el carácter mudable de la realidad sobre la que deberán proyectarse ambas actividades.
501. El capítulo II, “Evaluación y mejora del Sistema Educativo Vasco”, agrupa los artículos 79 a 83, para cuyo examen hemos de tener presente que la LOE, dentro de los principios del sistema educativo (artículo 1), recoge “la evaluación de conjunto del sistema educativo, tanto en su programación, organización y en los procesos de enseñanza y aprendizaje, como en sus resultados” (letra ñ) y “la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la definición, aplicación y evaluación de las políticas educativas” (letra o).
502. En coherencia con tales principios, destina su título VI a la evaluación del sistema educativo, contenido que es básico a tenor de la disposición final quinta.1 de la LOE, con excepción de los artículos 144.3, 145, 146 y 147.2.
503. Del régimen establecido en la LOE para la evaluación, cabe concluir que son básicas la evaluación del sistema educativo y la evaluación de diagnóstico en cuarto curso de primaria y en segundo curso de secundaria obligatoria, que llevarán a cabo las comunidades autónomas, si bien, dentro de un marco común.
504. La posible evaluación de los centros, tanto interna —autoevaluación— como externa, o de la función directiva, que será realizada por el cuerpo de inspectores e inspectoras de educación, dependerá de si las comunidades autónomas deciden implementarlas.
505. A la vista de la regulación de la evaluación que contempla la LOE, cabe afirmar que el anteproyecto —que sigue también en este ámbito el criterio general de evitar el detalle regulatorio— se alinea con las exigencias dispuestas por el legislador básico.
506. Únicamente, para que dicha compatibilidad se refleje de manera más clara se sugiere valorar la utilidad de incluir en el artículo 79 del anteproyecto una precisión. Cuando dicho artículo 79 señala que el departamento competente en materia de educación y los centros educativos ejercen sus respectivas



competencias y atribuciones de conformidad “con los sistemas de evaluación de las políticas públicas educativas y de sus resultados de gestión”, cabría añadir “previstos en la normativa básica y en esta ley”.

507. Esta sugerencia cobra más sentido si se toma en cuenta el diferente enfoque de la normativa básica —que, como hemos visto, contempla evaluaciones concretas, (v.gr., artículos 143.1 y 2 y 144 LOE)— y del anteproyecto, que legítimamente ha optado por una perspectiva de la evaluación más general.
508. En cuanto al contenido del capítulo, se observa cierta reiteración en los mensajes que no ayudan a su adecuada comprensión. Así, v.gr., el artículo 79, al establecer el régimen general de la evaluación del Sistema Educativo Vasco, identifica los ámbitos (párrafo 1), pero sobre tales ámbitos versa también y de manera específica el artículo 81.
509. Resultaría, por ello, sistemáticamente más adecuado reunir en este precepto la regulación sobre los ámbitos de los procesos de evaluación, por más que deba hacerse siempre en términos abiertos, pues no se trata de fijar un listado cerrado que, por lo demás, sería incompatible con la regulación básica, en la medida en que esta incluye expresamente como objeto de la evaluación, v.gr., a la propia Administración educativa (artículo 141 LOE).
510. Al igual que hemos recomendado respecto de otros contenidos del anteproyecto, dada la especificidad del anteproyecto en ese punto, convendría precisar en el artículo 81 —para lo cual sería adecuado separar los mensajes normativos del párrafo 1— un aspecto capital de la evaluación: puede alcanzar a todos los centros educativos —esto es, públicos, privados concertados y privados—. Pero, como se desprende del segundo mensaje de dicho párrafo 1, la intensidad de la obligación de someterse a los procesos de evaluación educativa no puede ser la misma.
511. Por esa misma razón, debería matizarse la voz “centro educativo” del artículo 81.5.d), en tanto la evaluación de los aspectos organizativos y de gestión en el caso de los centros privados —tanto concertados como no concertados— no parece que pueda tener el mismo contenido que en el caso de los centros públicos.
512. Esta apreciación se ve confirmada en el párrafo 6 del propio artículo 81, en el que, además, debería afinarse la regulación de los planes específicos de evaluación.



513. A la definición de su ámbito [letras b), c) y d) del apartado anterior] y, en función del mismo y de las consecuencias y efectos que conlleve, debería añadirse que su aprobación requerirá el dictado de un reglamento del Gobierno o, en su caso, de la persona titular del departamento competente en materia de educación. El dictado de una resolución —sin mediar norma interpuesta— resulta difícil de encajar en el supuesto, por ser aquella en todo caso un acto administrativo.
514. En cualquier caso, se sugeriría que el artículo 79 estableciera las características generales de la evaluación —aunque algunos contenidos abundan en las finalidades posteriormente descritas—, el artículo 80 ordenara los principios y el artículo 82 las finalidades, en tanto el artículo 81 permitiría determinar los ámbitos de los procesos de evaluación educativa —aunque también algunos contenidos, párrafos 2 y 3, desborden ese objeto—.
515. El artículo 83 se ocupa de la relación entre la evaluación de los centros educativos y la rendición de cuentas, tal como indica su título, al que sería recomendable que se ciñera, evitando reiteraciones parciales de otros contenidos del anteproyecto —guiadas sin duda por un propósito didáctico—, pero que no ayudan a la correcta interpretación de la futura regulación.
516. En esa línea, el fundamento y finalidad de la evaluación a que se refiere el párrafo 1 se encuentran recogidos de forma profusa en los artículos anteriores.
517. El párrafo 2 resulta coherente con el objeto anunciado pues fija la distinción entre la evaluación —actuación pública preliminar— y la rendición de cuentas. No obstante, la mención en este lugar del texto a los posibles órganos competentes para realizar la evaluación es un tanto asistemática, sin que se alcance a ver su necesidad, lo que permite sugerir su supresión.
518. El párrafo 3 se corresponde parcialmente con el objeto anunciado. Primero enuncia la regla general sobre quién efectuará la rendición de cuentas: “órganos o entidades externas al sujeto evaluado” —el empleo del término evaluado no ayuda al propósito de distinguir la evaluación y la rendición de cuentas—. Y, a continuación, la excepción: un sistema de rendición de cuentas por el propio órgano o entidad objeto de la fiscalización, que solo se admite para “mejorar la transparencia activa de quien la promueve”.
519. El párrafo 4 se ocupa de lo que parece ser un tipo de proceso de rendición de cuentas: el que deriva de una previa evaluación desarrollada en el centro educativo —sería conveniente suprimir la descripción incompleta del contrato programa que se inserta a continuación—.



520. Esta previsión enlaza con otra cuestión. En los centros educativos caben dos tipos de evaluaciones, de naturaleza muy distinta: una genérica, (artículo 81.5.d) y otra específica, derivada de la rendición de cuentas, ya sea por tratarse de centros docentes sostenidos con fondos públicos —lo que nos lleva al ámbito del artículo 120.3 LOE— ya sea porque, además, han suscrito un contrato programa (artículo 36 del anteproyecto).
521. En el artículo 83 que examinamos parece, sin embargo, que finalmente ambos supuestos confluyen en un único modelo de evaluación, a la vista del artículo 79.4 y artículo 83.4 —“en los procesos de rendición de cuentas como consecuencia de los sistemas de evaluación en los centros educativos”—, lo cual puede resultar complicado de ejecutar y conlleva cierta confusión sobre sus objetivos y finalidades.
522. En cuanto al párrafo 5 —(“Reglamentariamente se determinarán los contenidos y requisitos que deberán cumplir los contratos programas y sus respectivos anexos, de conformidad con los términos expresados en la presente Ley”)—, como ya se ha indicado, debe trasladarse al artículo 36 por ser el precepto destinado a la regulación del contrato programa.
523. En todo caso, el artículo 83 del anteproyecto —o, algún precepto del mismo— debería destinarse a definir qué es la rendición de cuentas, sus elementos nucleares —sujetos, objeto y consecuencias—, así como las pautas procedimentales esenciales —v.gr., la audiencia a las personas concernidas—, de forma coherente con los supuestos contemplados en el anteproyecto.
524. Cabe recordar que la rendición de cuentas se incluye expresamente en el artículo 2.b) de la LOE entre los principios que deben regir el funcionamiento del sistema educativo. Asimismo, en el artículo 116.4 de la LOE, al delimitar el contenido mínimo que debe contemplar la normativa autonómica de desarrollo del régimen de conciertos educativos, se cita expresamente la rendición de cuentas. Y el artículo 120.3 de la LOE señala que los centros docentes sostenidos con fondos públicos “deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos”.
525. El anteproyecto, por su parte, además de la apuntada rendición de cuentas de los centros educativos consecuencia de una evaluación, contempla dicha rendición en el artículo 36 —que establece como contenido necesario del contrato programa el “modelo de rendición de cuentas”—; y en el artículo 38 —que determina que el equipo directivo “responde y rinde cuentas” (párrafo 1) y que el director o directora rinde cuentas “ante el Consejo Escolar y ante el departamento” (párrafo 3)—. Asimismo, establece la sujeción al principio de rendición de cuentas de la dirección de los centros educativos públicos en el artículo 40. Y el



artículo 46 atribuye al Consejo Escolar la función de aprobar la rendición de cuentas —si bien la ciñe a la ejecución del presupuesto—.

526. En definitiva, convendría que el anteproyecto estableciera las líneas maestras de los diferentes supuestos y procedimientos para hacer efectivo el principio de rendición de cuentas. Tras la prefiguración legal, cabría incluir una remisión al reglamento de desarrollo para completar cuantos extremos resulten necesarios.
527. El capítulo III (artículos 84 a 87) se destina al Instituto de Evaluación, Investigación y Prospectiva de la Educación.
528. La regulación de este instituto ha motivado opiniones encontradas entre los órganos que han participado en el proceso de elaboración (en especial, la OCE).
529. Sin embargo, ha de concluirse la singularidad del supuesto, en tanto que, a pesar de la denominación —instituto— que evoca una personalidad jurídica propia, es un órgano más de la estructura del Departamento de Educación, con la especificidad de que se trata de un órgano necesario de dicha estructura por venir su existencia refrendada por la norma legal, que fija además su finalidad, ámbito de actuación y funciones (artículo 84); contenido funcional que luego pormenoriza el artículo 85. El artículo 86 se ocupa de la “colaboración en la actividad evaluadora y prospectiva” y el artículo 87 del “Código de conducta profesional”.
530. La regulación propuesta suscita varias consideraciones.
531. Primera, en cuanto al artículo 86, no puede otorgarse a un órgano interno del Departamento de Educación la capacidad para establecer “acuerdos de colaboración con las universidades y con empresas, organismos y entidades especializadas” porque carece de personalidad jurídica. Sí cabría reconocer la iniciativa para promover la suscripción de tales acuerdos.
532. En cuanto a la competencia “para proceder a la contratación de profesionales y expertos y expertas en la materia cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus atribuciones”, deberá establecerse como lo que es: una regla específica de competencia en materia de contratación y, por tanto, en su formulación deberá atender a las exigencias del marco normativo de la contratación para configurar una atribución segura jurídicamente —sobre esta cuestión es asimismo conveniente reflexionar acerca de la conveniencia de congelar en una norma de rango legal una atribución en materia de contratación—.
533. Por último, en este artículo debería realizarse un esfuerzo por clarificar el sentido y finalidad de los dos primeros párrafos, que en su actual redacción resultan de difícil inteligencia.



534. Segunda, el artículo 87 remite a los estatutos del instituto —pero esa norma organizativa no casa con el carácter de órgano que le corresponde—. Ni con lo que se desprende del proceso de elaboración, en el que se señala que sucederá al actual ISEI-IVEI que deberá adaptarse a las nuevas funciones y tareas. Otra cuestión es que la dirección del órgano pueda proponer a quien resulte competente para ello la aprobación de un código de conducta, sobre el que nada más se añade. Por lo que, de forma preventiva, cabe señalar su diferente potencialidad en función del círculo de personas destinatarias —personal funcionario que preste sus servicios en el órgano de evaluación o personas ajenas a la organización administrativa—.
535. Si —como parece— se quisiera dar a dicho código una proyección *ad extra*, con su inclusión imperativa y generalizada como contenido obligacional en cuantos contratos pueda formalizar la Administración con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con ocasión del desarrollo de actividades evaluadoras y prospectivas, habrá de ser la ley la que establezca el contenido nuclear de dicho código y las posibles consecuencias adversas por su incumplimiento.
536. Por otro lado, su inserción como contenido necesario de los contratos parece que deberá desenvolverse en el ámbito propio de las condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden a que se refiere el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español, las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014 (LCSP).
537. En todo caso, como consideración global de la configuración del Instituto de Evaluación, Investigación y Prospectiva de la Educación cabría recomendar que se incorporen a la norma legal los contenidos necesarios para que el órgano pueda desplegar sus funciones, teniendo en cuenta que se ha optado por no dotarlo de personalidad jurídica diferenciada.
538. El capítulo IV se dedica a la inspección del Sistema Educativo Vasco.
539. Cabe recordar que los artículos 148 (inspección del sistema educativo), 151 (funciones de la inspección educativa), 152 (inspectores de educación) y 153 (atribuciones de los inspectores), todos de la LODE, tienen carácter orgánico, según la disposición final séptima de dicha norma.
540. Conforme reza el citado artículo 148 de la LOE en su apartado 3: “La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los



deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza”.

541. Podría completarse la redacción del párrafo 2 del artículo 88 con una mención genérica —en la línea de las enunciadas— a las funciones del artículo 151 de la LOE, que ahora no se incluyen. En todo caso, debe suprimirse el párrafo 3 pues no es posible jurídicamente atribuir al Departamento de Educación “el ejercicio de las competencias normativas en lo que respecta a la iniciativa legislativa y al ejercicio de la potestad reglamentaria, así como la función ejecutiva”, por ser funciones que corresponden al Gobierno (artículo 97 CE, artículo 29 EAPV y artículo 16 Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno).
542. El capítulo V se ocupa de los Servicios de Apoyo a la Educación (artículos 89 a 91).
543. El artículo 89 (características generales) se inicia (párrafo 1) con la identificación de la finalidad principal de tales servicios, que disocia en dos ámbitos: (I) la formación, asesoramiento y apoyo a la docencia y al liderazgo de los centros y (II) la investigación e innovación educativa.
544. El párrafo 2 enuncia la función principal de dichos servicios, que, sin embargo, ha de completarse con la que, con igual carácter principal, recoge el segundo párrafo del párrafo 3 —podría ubicarse en un mismo precepto la regulación de la función principal de los servicios de apoyo a la educación—.
545. La novedad más destacable de esta regulación es el ámbito que se propone para la actuación de los servicios de apoyo, ya que va a alcanzar a “todos los centros educativos” ya sean públicos o privados. Si bien ese ámbito se matiza, en función de los recursos disponibles, otorgando preferencia a los centros sostenidos con fondos públicos —públicos y concertados—.
546. El párrafo 5 remite al “desarrollo reglamentario del departamento competente”. De acuerdo con lo expuesto sobre las pautas que deben respetarse al atribuir a los consejeros o consejeras la potestad para desarrollar una ley, y a falta de una justificación sobre el caso, la extensión del ámbito de los servicios de apoyo extramuros del Servicio Público Vasco de Educación podría recomendar una primera intervención normativa del Gobierno.
547. En relación con esa consideración, debe asimismo señalarse la necesidad de suprimir o corregir la contradicción entre lo dispuesto en este artículo 89 y el párrafo 2 del artículo 90 —“el ámbito de actuación de los servicios de apoyo será el que se determine reglamentariamente” —.



548. El capítulo VI aborda la creación del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas “como órgano con autonomía funcional adscrito al departamento competente en materia de educación”.
549. El diseño de este órgano ha merecido el juicio desfavorable de la OCE —según hemos recogido en el examen del procedimiento de elaboración—. Ciertamente resulta muy difícil cohonestar los diferentes mensajes normativos que se recogen sobre su naturaleza. Básicamente, cabe apuntar que no basta con aludir a que se trata de un “órgano con autonomía funcional” para poder atribuirle “la potestad de autoorganización, así como la facultad de aprobar su propio reglamento de organización y funcionamiento, en los términos que se prevean reglamentariamente”.
550. La ley debería contemplar las notas configuradoras de un órgano que no resulta reconducible a ninguna de las categorías existentes. Debe señalar las notas en que se concreta esa “autonomía funcional”. De no hacerlo, el reglamento tendrá poco margen para extraer al nuevo órgano de la estructura del Departamento de Educación y de la tipología general de órganos que contempla la LSPV.
551. Al igual que en el caso del Instituto de Evaluación, Investigación y Prospectiva de la Educación, se aprecia la necesidad de revisar —y sobre todo completar— la configuración del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas a fin de que la ley establezca el contenido mínimo que le permita cumplir sus objetivos y desarrollar sus funciones de un modo adecuado.
552. El capítulo VIII se titula “Hacia una nueva formación colaborativa. Formación inicial y formación permanente del profesorado. Personal de apoyo”.
553. El artículo 92 aborda la formación inicial del profesorado.
554. Hemos de recodar, en primer lugar, que el artículo 100 de la LOE comparte el mismo objeto —formación inicial del profesorado— que el precepto del anteproyecto y que aquel es básico según la disposición final quinta.1 de dicha ley orgánica.
555. En segundo lugar, debe asimismo recordarse que la citada STC 51/2019, de 11 de abril, examinó la constitucionalidad de un precepto muy similar al que estamos examinando que figuraba en la LCE.
556. En su análisis, la sentencia, primero confirma el carácter básico del citado artículo 100 de la LOE, al que considera ejercicio legítimo de la competencia estatal para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios, ya que fija “exigencias fundamentales de cualificación” que afectan a los docentes no universitarios e incide en la forma de adquisición de esa categoría. Y, segundo,



considera que la regulación autonómica de la formación inicial no plantea problemas de constitucionalidad por cuanto respeta tanto el sentido de la formación inicial en el citado artículo 100 de la LOE, como la necesidad de que ese personal acredite su capacidad mediante la titulación académica y cualificación profesional que se establezca.

557. De acuerdo con dicho pronunciamiento, las exigencias más concretas que se añaden (en nuestro caso, en el párrafo 3 del artículo 91) en palabras del Tribunal Constitucional “...pueden considerarse un punto de arranque legítimo de la regulación que se adiciona que, al no contradecir ni desfigurar aquellas [las exigencias del artículo 100 LOE] no incurre en inconstitucionalidad”.

Título VI.- Autonomía de los centros educativos:

558. La autonomía de los centros educativos, que deriva del artículo 27.6 de la CE, constituye un componente clave de la organización del sistema educativo.
559. La LEPV reconoce a la escuela pública vasca tanto su autonomía pedagógica —concretada en la elaboración del proyecto educativo y proyecto curricular (capítulo III)—, como su autonomía de gestión —concretada en su proyecto de gestión y en el programa anual de gestión—, reconociéndose a los centros docentes públicos, además, una autonomía económico financiera (capítulo IV).
560. También el artículo 120 de la LOE establece que los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en dicha ley y en las normas que la desarrollen (párrafo 1), y dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro (párrafo 2).
561. El artículo 121 de la LOE contempla el proyecto educativo como medio básico para adaptar la enseñanza a las condiciones concretas del centro en las que debe ser impartida, que debe incorporar la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa, y que corresponde fijar y aprobar al claustro.
562. El artículo 123 de la LOE, por su parte, prevé que los centros públicos que impartan enseñanzas reguladas en dicha ley dispondrán de autonomía en su gestión económica, de acuerdo con la normativa establecida en esa ley, así como en la que determine cada Administración educativa.
563. Por lo demás, sin el carácter de normas básicas, señala que las administraciones públicas: (I) podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros, de



acuerdo con la LCSP y, en su caso, con la legislación autonómica en materia de contratación del sector público, y con los límites que en la normativa correspondiente se fijen, y el ejercicio de la autonomía de los centros para administrar estos recursos estará sometido a las disposiciones que las administraciones públicas establezcan para regular el proceso de contratación, de realización y de justificación del gasto; (II) establecer las condiciones para que los centros públicos puedan formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo del centro; (III) los términos en los que los centros podrán elaborar su proyecto de gestión, en el que expresarán la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos; (IV) podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro.

564. En cuanto a las normas de organización y funcionamiento del centro, el artículo 124 de la LOE se centra en las normas de convivencia, estableciéndose una serie de previsiones, algunas básicas, las características de las medidas correctoras, y otras no, e imponiendo a las propias administraciones educativas la aprobación de protocolos de actuación frente a indicios de acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género y cualquier otra manifestación de violencia, así como los requisitos y las funciones que debe desempeñar el coordinador o coordinadora de bienestar y protección, que debe designarse en todos los centros educativos independientemente de su titularidad. Finalmente, dispone que las directoras, directores o titulares de centros educativos se responsabilizarán de que la comunidad educativa esté informada de los protocolos de actuación existentes, así como de la ejecución y el seguimiento de las actuaciones previstas en los mismos.
565. En definitiva, todos los centros educativos deben aprobar un proyecto educativo, un proyecto de gestión y las normas de organización y funcionamiento del centro, pero son distintas las exigencias impuestas a los centros educativos en función de su tipología.
566. Por lo que se refiere a los centros públicos, en cuanto a la gestión, organización y funcionamiento, es la ley la que puede incidir con plenitud, como servicio público, con los límites derivados de las competencias atribuidas a los órganos de dirección o de participación por la LOE.
567. En los centros privados concertados no es posible ignorar la existencia de un titular, pero, al igual que en el caso de los centros públicos, por imposición del artículo 27.7 de la CE, sus atribuciones se encuentran limitadas.



568. El artículo 55 de la LODE contempla que los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de los centros concertados a través del consejo escolar del centro, sin perjuicio de que en sus respectivos reglamentos de régimen interior se prevean otros órganos para la participación de la comunidad escolar.
569. También deberá tener en cuenta al aprobar las normas de organización y funcionamiento las competencias del director o directora y la del Consejo Escolar del centro (artículo 54 y 57 LODE), que deberá informarlas.
570. En los centros privados no concertados, como ya hemos señalado anteriormente, el artículo 25 de la LODE contempla que “dentro de las disposiciones de la presente Ley y normas que la desarrollan, los centros privados no concertados gozarán de autonomía para establecer su régimen interno, seleccionar su profesorado de acuerdo con la titulación exigida por la legislación vigente, elaborar el proyecto educativo, organizar la jornada en función de las necesidades sociales y educativas de sus alumnos y alumnas, ampliar el horario lectivo de áreas o materias, determinar el procedimiento de admisión del alumnado, establecer las normas de convivencia y definir su régimen económico”.
571. Con tales antecedentes, pasamos a analizar el contenido de este título VI, que dedica su capítulo I a las disposiciones generales, el capítulo II, al proyecto educativo, y el capítulo III, a la autonomía de los centros educativos.
572. Lo primero que plantea el capítulo I es que, al no identificar los centros educativos a los que se aplica, se concluye que son reglas que abarcan a todos ellos.
573. El artículo 96.1 no suscita objeciones porque, si bien enuncia una autonomía amplia “en los ámbitos pedagógico, organizativo y de gestión de procedimientos y de recursos humanos, tecnológicos y materiales, así como en la gestión económico-financiera”, su consiguiente reconducción evita cualquier atisbo de exceso, “dentro de la normativa vigente, en los términos reconocidos en la presente Ley y en las normas reglamentarias que la desarrollen”.
574. También el artículo 96.4 fija una serie de principios que orientan el ejercicio de su autonomía y que cabe enunciar perfectamente respecto de todos los centros educativos.
575. Sin embargo, el artículo 96.2, 3 y 5 incluye previsiones que, no solo se refieren a herramientas que luego van ser reguladas, sino que parece olvidar las diferencias existentes entre los centros.



576. En cuanto al artículo 97 del anteproyecto, tampoco vemos ningún problema a que se haga referencia a los tres instrumentos: el proyecto educativo, que ha de incluir el proyecto curricular y lingüístico, el proyecto de gestión y al reglamento de organización y funcionamiento del centro, citados en el título preliminar [letras i), f) y k)] y en el artículo 101.1 del anteproyecto.
577. Por el contrario, mencionar entre tales instrumentos al contrato programa (párrafo 1.c) no resulta aconsejable porque, en principio, solo algunos centros docentes públicos y concertados van a suscribirlo. Con relación al párrafo 2 del artículo 97, se debería especificar que la elaboración del plan anual del centro debe realizarse por los centros sostenidos con fondos públicos (artículos. 46.2.b y 50.2.b), alineado, en su caso, con el contrato programa.
578. El capítulo II, dedicado al proyecto educativo, puede tener igualmente como destinatarios a todos los centros docentes, porque todos deben elaborarlo. El artículo 98, en sus párrafos 5, 6, 7 y 8, incorpora las singularidades precisas en el caso de los centros educativos financiados con fondos públicos; precisión que permite una interpretación adecuada dentro del régimen general aplicable al proyecto educativo.
579. Ahora bien, podría resultar más adecuado que, antes de abordar el proyecto educativo del centro, se señalaran las características de la autonomía pedagógica, regulada en el artículo 100 —en el capítulo III posterior—, ya que no deja de ser un instrumento al servicio de esta, que pueden ser comunes al conjunto de centros —nuevamente tenemos una mención al contrato programa en su párrafo 2 que debería evitarse—. También este artículo 100 se hace eco de las singularidades de la autonomía pedagógica de los centros financiados con fondos públicos en sus párrafos 4 y 5.
580. Por otro lado, podría explorarse la posibilidad de que formara parte de las disposiciones generales el contenido del artículo 99 del anteproyecto, relativo a la autonomía y la calidad de los centros educativos, salvo la acotación relativa a “el desarrollo de un función directiva bajo criterios de profesionalización en la gestión”, que en el caso de los centros privados resultaría cuestionable.
581. En cuanto a la autonomía organizativa y de gestión (artículos 101 y 102), a la vista del artículo 25 de la LODE, la incidencia del legislador autonómico sobre los centros privados no concertados resulta muy limitada. A juicio de la Comisión la regulación tendría que venir referida a los centros públicos y concertados, distinguiendo su régimen del propio de los centros privados no concertados, que serían los destinatarios del artículo 103 del anteproyecto, y no los centros privados.



582. Resultaría más clara la ordenación si el artículo 101.1 se centrara en el reglamento de organización y funcionamiento que han de elaborar tales centros docentes públicos y concertados, para distinguir adecuadamente los mensajes según se trate de los primeros (artículo 101.4 y 5) o de los segundos (artículo 101.6). Los párrafos 2 y 3 del artículo 101 son los suficientemente genéricos como para ser incluidos en el capítulo de disposiciones generales.
583. La misma diferenciación entre centros públicos y concertados facilitaría la comprensión del artículo 102; entendemos que los párrafos 1 a 7 se refieren a los centros públicos, sin embargo, solo se mencionan de forma expresa en el párrafo 1. Esa restricción se confirma de la lectura del párrafo 8 cuando señala que “en todo caso, salvo en aquellos aspectos que la presente Ley o su normativa reglamentaria de desarrollo determine su aplicación atendiendo a que gestionan fondos públicos, la gestión de los centros educativos concertados es competencia de sus titulares y de las personas que ejercen la dirección de tales organizaciones”.
584. Respecto a los citados párrafos 1 a 7 del artículo 102 del anteproyecto, estos vienen a sintetizar los rasgos de la autonomía económico-financiera que se atribuye a los centros públicos.
585. En realidad, el párrafo 3 parece ajeno a la materia, ya que se regula en otros preceptos del anteproyecto (artículos 66 y 95), debiendo las administraciones educativas disponer de tales profesionales de atención educativa (artículo 72.1 LOE) y, específicamente, financiar servicios o profesionales especializados en la orientación educativa, psicopedagógica y profesional (artículo 157.1.h LOE).
586. Y el párrafo 5 debe referirse a la dirección de cada centro educativo público porque el artículo 48.2 no atribuye al director o directora de un centro concertado ninguna función en materia de evaluación.
587. Sorprende que, al establecerse la autonomía económico-financiera de los centros públicos, este artículo nada disponga sobre el proyecto de gestión y el plan anual de gestión del centro. El primero se define en la letra i) del título preliminar, mientras que el segundo forma parte del plan anual de centro [letra h) del título preliminar] y constituye instrumento de la autonomía de gestión (artículo 97.2 del anteproyecto), pero no se especifica su contenido.
588. El actual artículo 56.2 de la LEPV señala que el plan anual de gestión contendrá, entre sus determinaciones, un presupuesto propio del centro, en el que se incluirán sus gastos de funcionamiento, así como los de equipamiento e inversiones que se determinen reglamentariamente, y los recursos con los que se ha de atender a estos gastos.



589. Es indudable que los centros públicos tendrán un presupuesto propio, cuya aprobación corresponde al Consejo Escolar del centro público (artículo 46.2 del anteproyecto), en consonancia con lo dispuesto en el artículo 127.m) de la LOE.
590. Se silencia, sin embargo, cualquier regulación sustantiva sobre tal presupuesto, como hasta ahora se preveía en los artículos 57 a 60 de la LEPV, que ha sido sustituida por una referencia genérica a que la gestión económica debe someterse al principio de presupuesto inicial nivelado en la previsión de ingresos y gastos (artículo 102.2 letra b).
591. También ha sido omitida, por comparación con la LEPV, cualquier referencia a la potestad de los directores para la ejecución de los presupuestos de cada centro, autorizando los gastos y ordenando los pagos, y de las competencias del órgano máximo de representación para realizar modificaciones en los presupuestos.
592. En su lugar, el artículo 102.2.d) señala que la autonomía de gestión comprende “La distribución y uso de los recursos económicos del centro conforme a la legislación presupuestaria y reglas contables aplicables en el seno de la Administración Pública de la CAE, excluida cualquier disposición gratuita de recursos presupuestarios o de bienes administrados por el centro con las salvedades previstas reglamentariamente”.
593. Por lo demás, en materia de personal, corresponde a la dirección la gestión del profesorado, del personal de atención educativa y del personal de administración y servicios [artículo 40 y 102.2 a) del anteproyecto] y proponer al departamento competente en materia de educación las plazas docentes para las cuales es necesario el cumplimiento de requisitos adicionales de titulación o de capacitación profesional docente (artículo 102.4), pero ya no forma parte de esa autonomía la propuesta de plantilla, atribuida al órgano máximo de representación en el artículo 66 de la LEPV.
594. En materia de contratación, la fórmula resulta abierta ya que la autonomía de gestión comprende “La adquisición y contratación de bienes y servicios, de acuerdo con la legislación aplicable y normas reglamentarias dictadas a tal efecto, de conformidad con los principios de sostenibilidad, eficiencia, libre concurrencia, integridad y transparencia”, y en materia de patrimonio supone “la obtención, o aceptación, si procede, de recursos económicos y materiales adicionales en los términos del Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi”.
595. Son opciones que entran dentro de la discrecionalidad del legislador autonómico, en tanto no contradigan las normas básicas estatales que regulan la participación de “los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos” en el control



y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos (proyección del artículo 27.7 CE).

596. No obstante, convendría reflexionar sobre lo señalado por la OCE en relación con el modo en que va a transitarse del modelo anterior —mucho más detallado— al que ahora incorpora el anteproyecto, sobre todo hasta que se dicten las disposiciones reglamentarias que desarrollen y completen el régimen más abstracto por el que el anteproyecto ha optado para regular la autonomía de gestión de los centros docentes públicos.
597. Cabe significar, también, que no se acaba de comprender la simultaneidad de los dos mensajes incluidos en los párrafos 6 y 6 bis, pudiendo validarse jurídicamente el segundo, tanto por la delimitación que realiza —centros públicos— como por su objeto —precios públicos—.
598. Por último, se echa en falta cualquier alusión al régimen de control en este artículo 102, al no incluirse ningún artículo equivalente al artículo 65 de la LEPV. Es el artículo 21.3 del anteproyecto, de forma un tanto asistemática, porque se inscribe en un capítulo sobre la tipología de los centros, el que señala que la gestión económica de los centros estará sometida con posterioridad a un control interventor de carácter económico-financiero, debiendo estos conservar y custodiar toda documentación referida a cualquier incidencia económica en la gestión presupuestaria. Esta documentación quedará en el centro respectivo a disposición de los órganos de control interventor correspondiente y, en su caso, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, a fin de que puedan realizar las comprobaciones oportunas
599. Por lo demás, planea sobre la regulación la existencia de un modelo de autonomía de gestión no enteramente definido ya que, como dice el artículo 101.5 del anteproyecto, “la autonomía organizativa de los centros de titularidad pública no impide que, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y en su desarrollo reglamentario, la configuración y resolución de determinados procedimientos o trámites de gestión puedan ser encomendados a estructuras organizativas específicas que, creadas por el departamento competente en materia de educación, presten servicios comunes de gestión o de carácter técnico-administrativo o financiero a un conjunto de centros públicos previamente definidos desde el punto de vista territorial o funcional”.
600. Más explícito es el artículo 102.7 del anteproyecto, según el cual, “En defecto de las unidades territoriales de apoyo o de sustitución a la gestión de los centros educativos establecidas en la disposición adicional primera de la presente Ley, el departamento competente en materia de educación asesorará a las direcciones de los centros en la ejecución de la gestión económica”.



601. Esa indefinición, que admite como fórmulas alternativas e igualmente aceptables la de “apoyo o sustitución”, requiere ser sopesada. Como es natural, las unidades de apoyo o soporte administrativo no suscitan las objeciones que pueden surgir de la sustitución en el ejercicio de una competencia de gestión atribuida por la ley.
602. Ya hemos expuesto las dudas que se ciernen sobre tales estructuras. En cualquier caso, siendo la ley la que define la autonomía de gestión de los centros docentes públicos, es la que debe concretar el modelo y, aun cuando no existe objeción a que la potestad reglamentaria complementa la regulación legal, por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la propia ley, ha de fijar los criterios o elementos que permitan condicionar o predeterminar el sentido o la orientación de la actividad que puede desplegar el Gobierno.
603. Así como los artículos 101 y 102 regularían la autonomía organizativa y de gestión de los centros docentes financiados con recursos públicos, el artículo 103 del anteproyecto se titularía, en consonancia con su objeto, “autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros privados no concertados”, o simplemente “autonomía organizativa y de gestión de los centros privados no concertados”, si se incluyen los mensajes de los párrafos 2 y 4 en el artículo 100 dedicado al proyecto educativo —porque también deben aprobarlo y el mismo incluye el proyecto curricular—.

Parte final:

604. En relación con la disposición adicional segunda, aunque hemos dicho inicialmente que no se observan problemas para que la ley aborde también la formación profesional básica, lo cierto es que, a la vista del contenido de la citada disposición, no vemos con claridad a qué obedece su incorporación.
605. La Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco (LFPPV), parte de la existencia (artículo 5.1.a) de una formación profesional inicial o formación profesional del sistema educativo, “que incluye las enseñanzas oficiales de formación profesional del sistema educativo en sus diferentes niveles, conducentes a títulos y certificaciones oficiales que están referidos, con carácter general, al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales”.
606. Y el artículo 6.2, respecto a la formación profesional inicial, añade que:
- a) El currículo general de las enseñanzas de formación profesional inicial definida en el artículo 5 de esta ley se establecerá teniendo en cuenta, entre otras, las



demandas de los sectores productivos de la Comunidad Autónoma concernidos, así como las necesidades requeridas para la empleabilidad.

b) Con el fin de ajustar la preparación de las personas a las necesidades de especialización de dichos sectores productivos, así como para favorecer y mejorar la formación a lo largo de la vida, dicho currículo general se podrá adecuar a contextos concretos, dando respuesta así a necesidades específicas de sectores representativos prioritarios para la mejora de la competitividad de las empresas y para el fomento del empleo.

c) El departamento competente en materia de formación profesional del sistema educativo del País Vasco podrá definir itinerarios formativos integrados entre los diferentes niveles consecutivos de cualificación de la formación profesional inicial, de modo que se posibilite una mejor progresión profesional de las personas a la vez que, reforzando los aspectos instrumentales, se permita la adquisición de otras competencias generales que faciliten, con garantías, el aprendizaje permanente y la progresión profesional y personal, mejorando la capacidad de empleo y la flexibilidad de adaptación a las circunstancias cambiantes del mercado laboral, respetando en todo caso la normativa básica.

607. Cuando se aprobó la LFPPV la formación profesional en el sistema educativo ya comprendía los ciclos de formación profesional básica, de grado medio y de grado superior.
608. Es cierto que la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, incide sobre la regulación de los denominados ciclos formativos de grado básico, pero, así como entonces no se entendió preciso entrar a regular aspectos concretos de tal grado básico, como tampoco se hizo respecto a los grados medio o superior, ahora se opta por otra solución, únicamente para el grado básico, lo que obliga a confrontar la regulación estatal básica y la autonómica, y advertir sobre los problemas que surgen de la *lex repetita*, cuando no es enteramente respetuosa con la norma estatal básica.
609. En ese sentido no podemos sino reconocer que la reproducción del artículo 30.1 de la LOE, que constituye legislación orgánica según la disposición final séptima de la LOE, no es enteramente fiel, sobre todo el párrafo 1 que ignora a los alumnos.
610. Dice así el artículo 30.1 LOE:



El equipo docente podrá proponer a padres, madres o tutores legales y al propio alumno o alumna, a través del consejo orientador, su incorporación a un ciclo formativo de grado básico cuando el perfil académico y vocacional del alumno o alumna así lo aconseje, siempre que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 41.1 de esta Ley. Las Administraciones educativas determinarán la intervención del propio alumnado, sus familias y los equipos o servicios de orientación en este proceso. Los ciclos formativos de grado básico irán dirigidos preferentemente a quienes presenten mayores posibilidades de aprendizaje y de alcanzar las competencias de educación secundaria obligatoria en un entorno vinculado al mundo profesional, velando para evitar la segregación del alumnado por razones socioeconómicas o de otra naturaleza, con el objetivo de prepararlos para la continuación de su formación.

611. No es necesario referir que el currículo de estos ciclos se desarrollará reglamentariamente, y menos aún en dos párrafos, el 2 y 5, porque no existe duda de que corresponde su aprobación al Gobierno Vasco, con los mismos condicionantes que en el resto de las enseñanzas, tal y como se deduce del artículo 6.5 de la LOE y en la formación profesional de la disposición final octava de la LFPPV.
612. Tampoco vemos que aporte nada sustancial insistir sobre los criterios pedagógicos en los párrafos 2 y 3, que tampoco se enuncian de forma idéntica a como lo son en el artículo 30.3 de la LOE y artículo 44.5 de la LOFP, aunque pudieran resultar compatibles.
613. Pueden considerarse, sin embargo, contenidos complementarios, legítimamente incorporados por el legislador vasco, los relativos al alumnado migrante (*in fine* del párrafo 3), y que el currículo atenderá a las “características socioeconómicas, la evolución de la digitalización y de la revolución tecnológica, así como las demandas de los sectores productivos y de la economía de servicios y datos” (párrafo 5), aunque no es tampoco lo que dice el artículo 6 de la LFPPV, para todos los grados de formación profesional, en general.
614. En definitiva, sería aconsejable una reflexión sobre la oportunidad de incluir la disposición adicional segunda y, de mantenerse la idea, convendría ajustar su redacción.
615. La disposición adicional quinta crea el Consejo Asesor sobre condiciones laborales. En tanto manifestación de la potestad autoorganizativa de la Administración de la Comunidad Autónoma, su creación resulta justificada a la



luz de la finalidad principal que se le confiere, “el asesoramiento, análisis y la búsqueda de consenso de propuestas de mejora del personal de educación”.

616. Ahora bien, su objetivo es más modesto, como resulta de su composición, pues está presidido por el Consejero o Consejera de Educación y son miembros representantes del Departamento de Educación, de las patronales de los centros concertados y de los sindicatos con una presencia igual o superior al 10 %.
617. Es decir, es un consejo asesor en el que se podrán tratar las cuestiones laborales que afectan al personal de los centros docentes concertados, y no al conjunto del personal de educación.
618. Cabe pensar que permite articular una vía de interlocución entre el departamento y los representantes del personal y de la patronal de los centros concertados, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 117 de la LOE, que constituye normativa orgánica, al formar parte del módulo económico por unidad escolar, que debe fijarse en la ley de presupuestos generales:
 - a) Los salarios del personal docente, incluidas las cotizaciones por cuota patronal a la Seguridad Social que correspondan a los titulares de los centros.
 - b) Las cantidades asignadas a otros gastos, que comprenderán las de personal de administración y servicios, las ordinarias de mantenimiento, conservación y funcionamiento, así como las cantidades que correspondan a la reposición de inversiones reales. Asimismo, podrán considerarse las derivadas del ejercicio de la función directiva no docente. En ningún caso, se computarán intereses del capital propio. Las citadas cantidades se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos.
 - c) Las cantidades pertinentes para atender el pago de los conceptos de antigüedad del personal docente de los centros privados concertados y consiguiente repercusión en las cuotas de la Seguridad Social; pago de las sustituciones del profesorado y los derivados del ejercicio de la función directiva docente; pago de las obligaciones derivadas del ejercicio de las garantías reconocidas a los representantes legales de los trabajadores según lo establecido en el artículo 68 del Estatuto de los Trabajadores. Tales cantidades se recogerán en un fondo general que se distribuirá de forma individualizada entre el personal docente de los centros privados concertados, de acuerdo con las circunstancias que concurran en cada profesor y aplicando criterios análogos a los fijados para el profesorado de los centros públicos.



619. Existen también en el citado artículo 117 de la LOE una serie de reglas que se proyectan sobre su determinación, así, las cantidades correspondientes a los salarios del personal docente de los centros docentes concertados “posibilitarán la equiparación gradual de su remuneración con la del profesorado público de las respectivas etapas” (párrafo 4), y la Administración no podrá asumir alteraciones en los gastos de personal y costes laborales del profesorado, derivadas de convenios colectivos que superen el porcentaje de incremento global de las cantidades correspondientes a salarios fijadas en el módulo (párrafo 6).
620. Es síntesis, constituye una medida organizativa oportuna que, en su caso, permitirá evitar conflictos o encauzarlos en la aplicación de tales reglas.
621. Ahora bien, además de señalarse tanto en el título de la disposición como en el párrafo 1 que es de “centros docentes concertados”, debemos recordar que los sindicatos más representativos, tanto a nivel estatal como de comunidad autónoma, conforme al artículo 6.3.a) y artículo 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, tienen el derecho a ostentar representación institucional ante las administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tenga prevista. Ello no es óbice para que también se les otorgue a las organizaciones sindicales que, sin reunir la condición de más representativas, hayan obtenido, en un ámbito territorial y funcional específico, el 10 por 100 o más de delegados de personal y miembros de comité de empresa, en este caso en el de los centros docentes concertados.
622. Igualmente, la mención a “las patronales” debiera ser sustituida por las organizaciones empresariales más representativas de los centros concertados del País Vasco.
623. En consonancia con lo razonado anteriormente, es preciso que la ley incluya los contenidos del artículo 18.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, como norma transversal que regula los órganos colegiados a los que se les encomiendan funciones consultivas.
624. Por lo que se refiere al Consejo Escolar de Euskadi, ya hemos señalado que debe ser la ley la que defina su composición, por lo que debe suprimirse la disposición transitoria primera —introduce parámetros que en todo caso tendrían sentido en el artículo 58 del anteproyecto— y, obviamente, derogarse la Ley 13/1988, de 28 de octubre, de Consejos Escolares de Euskadi, en la disposición derogatoria única.



625. Aparte de lo señalado sobre el Consejo de la Escuela Pública Vasca, se observa que en la disposición transitoria segunda se pone un plazo no superior a un año para que el Gobierno apruebe la normativa que permita su constitución, pero sin que se especifique desde cuándo comenzará a contarse, suponemos que lo será “desde la entrada en vigor de esta Ley”.
626. La disposición derogatoria única incorpora un regla clásica genérica de derogación de “todas las leyes y disposiciones reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente Ley”, otra específica, por la que se deroga expresamente la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la escuela pública vasca, y una enteramente novedosa, según la cual, “asimismo, quedan derogados las disposiciones normativas de carácter reglamentario dictadas en desarrollo de la Ley 1/1993, en los términos que se prevén en la disposición final segunda de la presente Ley”.
627. Pues bien, los mensajes de esta disposición final segunda, a la que se remite la citada disposición derogatoria, han de ser revisados.
628. El párrafo 1 no sigue las indicaciones de las Directrices de técnica normativa, sobre las reglas de eficacia temporal de la norma (entrada en vigor), de ahí la recomendación que haremos posteriormente.
629. El párrafo 2 no añade nada a la disposición derogatoria única 1.
630. El párrafo 3 impone un plazo de dos años, desde la entrada en vigor de la presente ley, para que el Gobierno Vasco o la persona titular del departamento competente en materia de educación dicte las disposiciones normativas reglamentarias “que se prevén en el desarrollo de este texto normativo”.
631. Si tenemos en cuenta que la disposición final primera señala que las disposiciones reglamentarias que han de dictar tales órganos han de ser cuantas “sean necesarias” y que el anteproyecto resulta en muchas ocasiones genérico, porque no identifica cuál debe ser la actividad que debe desplegar el departamento, dicho plazo suscita más interrogantes que garantías sobre la actuación que deben seguir tales órganos.
632. Si realmente va a tener efectos prescriptivos, sería preciso que se identificarán de forma detallada y concreta las materias en las que se conmina a tales órganos a aprobar los correspondientes desarrollos reglamentarios.
633. Finalmente, el párrafo 4 se adentra en el campo de otra ley, la Ley 6/2022, de 30 de junio, de procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG), provocando que el marco normativo en materia de elaboración



de disposiciones de carácter general deje de ser un marco integrado, tal y como exige el principio de seguridad jurídica.

634. Tampoco observamos que constituya ninguna ventaja la atribución de dicha prerrogativa al órgano que lidere la iniciativa, ya que está prevista de forma potestativa, y también la tiene en aplicación de la LPEDG, y no evitaría la aplicación de los requisitos establecidos por el artículo 6 de la LPEDG.

C) Técnica normativa

635. De acuerdo con las Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, y con otras consideraciones, convenientes a fin de mejorar la calidad del producto normativo, cabe efectuar las siguientes observaciones.
636. Con carácter general se recuerda que para redactar y estructurar los artículos la buena técnica recomienda tener en cuenta el siguiente criterio: cada artículo un tema, cada párrafo un enunciado y cada enunciado una idea, evitando reiterar, con un propósito didáctico o meramente recordatorio, mensajes normativos ya enunciados en otros artículos.
637. De igual modo, con carácter general, es mejor evitar en la redacción de los artículos las motivaciones o explicaciones de los preceptos. Si se quiere incluir alguna explicación específica o particular debe realizarse en la exposición de motivos.
638. Por lo que se refiere a la exposición de motivos, convendría titular también el epígrafe V, p. ej., “Contenido de la Ley”.
639. El título preliminar recoge un listado de definiciones. Sin cuestionar la fórmula que resulta válida para precisar el sentido jurídico, cuando el término discutido no es unívoco ni ofrece contornos de fácil intelección, se recomendaría reflexionar sobre su utilidad en este caso.
640. En general, la ley ya define los conceptos elegidos, comunidad educativa (artículo 62), consejo educativo municipal (artículo 61.2) y escuela pública vasca (artículo 21.2.bis).
641. Por su parte, la identificación del departamento competente en materia de educación no resulta necesaria y, en todo caso, no constituye una definición de un término jurídico que requiera clarificación. Tampoco parece necesario definir los institutos que se crean por la propia ley, que es la que señala sus características, caso del Instituto de Evaluación, Investigación y Prospectiva de



la Educación (artículos 84 y 85) y del Instituto para el Aprendizaje del Euskera y de las Lenguas (artículo 91).

642. Tampoco se observa que ayude a la clarificación de la regulación la definición del proyecto educativo del centro —pues la contiene el artículo 98—, mientras que la del proyecto de gestión y la del reglamento de organización y funcionamiento del centro podrían incluirse, sin problemas, en el artículo 97, o en el precepto dedicado al ámbito de la autonomía organizativa (artículo 101) y al de la autonomía de gestión (artículo 102), donde tendrían mejor ubicación.
643. De igual modo, ya es objeto del artículo 25 el servicio público vasco de educación, cuyo conceptualización no presenta dificultades de entendimiento. Lo mismo sucede con los mensajes sobre el Sistema Educativo Vasco y la tipología de centros educativos que tratan con detalle los artículos 20 a 23 del anteproyecto.
644. Por el contrario, sí podría tener sentido que se defina el índice de complejidad educativa al que alude el artículo 34.10 e, igualmente, sería de gran interés definir el índice de vulnerabilidad, del que se hace eco el artículo 28.5, aunque es igualmente adecuado que se haga en tales preceptos. También sería útil definir el plan anual del centro, pero nada impide que lo sea en el artículo 97 del anteproyecto.
645. Pese a ello, si se mantuviera el título preliminar, tendría que titularse asimismo, p.ej., “Definiciones”, y su contenido incluirse en el artículo 1, con un título, p.ej., “Conceptos”.
646. Como consideración general respecto al texto articulado, las menciones a la Administración educativa han de ser sustituidas por el departamento competente en materia de educación —y no Departamento de Educación, como sucede a veces, p.ej., artículo 9.5 y 6—. Probablemente dicha denominación se arrastra de la LOE, pero en el contexto de esa norma comprende tanto al Gobierno como al departamento competente, por lo que no es una expresión correcta en el anteproyecto que, entre sus cometidos, debe identificar concretamente el órgano competente en el ámbito de la Comunidad Autónoma.
647. El capítulo II del título I se titula bases, principios, fines y valores del Sistema Educativo Vasco, pese a que no hay referencia a tales bases en sus dos artículos, y los valores se contemplan en el capítulo III.



648. Los fines enunciados en las letras g) y h) del artículo 3 del anteproyecto son reiterativos: “la generación de hábitos saludables mediante el fomento de una nutrición equilibrada y responsable y la actividad física y el deporte”.
649. En el artículo 18.4, así como en los artículos 27.6 y 28.3, debe enunciarse la actuación del departamento en futuro: “establecerá”, “determinará” y “regulará”.
650. El artículo 19 tiene un solo párrafo, por lo que no debe numerarse.
651. La numeración artículo 21.2 bis y artículo 48.3 bis debe corregirse, la inclusión de párrafos bis solo es procedente en normas modificativas, cuando no es posible la inserción de nuevos contenidos con una renumeración de los párrafos.
652. El artículo 31 tiene por título “Inclusión e igualdad”, pero luego el mensaje va referido a la “inclusión y la equidad”.
653. Parece que sería más adecuado mencionar en el artículo 33 a la comunidad educativa, en vez de a “las familias y agentes educativos y otros actores”, ya que parece que se corresponde con la definición que se ofrece de dicha comunidad en el artículo 62.1 del anteproyecto.
654. En el artículo 34.4 y 6, en la relación de barreras se mencionan las del acceso, participación y aprendizaje, pero no las que limiten su “presencia” (artículo 73 LOE).
655. En el artículo 34.10 debe ir en paréntesis el acrónimo (ICE) y no el término “índice de complejidad educativa”.
656. En el artículo 35.4 debería suprimirse la mención a “El Departamento de Educación”.
657. En el artículo 36.2 del anteproyecto debe revisarse la expresión “deberá contiene”.
658. En el artículo 37.1.a) y 2 no debería utilizarse la barra separadora para evitar el lenguaje sexista sino la expresión “el director o la directora” —como luego se hace en el artículo 40—. Dicha recomendación es extensible al artículo 47.1.a)
659. En cualquier caso, ha de suprimirse el contenido entre paréntesis del artículo 39.3 y sustituirse por el departamento competente en materia de empleo público (artículo 18 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo público vasco).
660. El contenido del artículo 42.3 es asistemático ya que el precepto tiene por objeto el reconocimiento de la función directiva.



661. En el artículo 48.2.e) cabría sustituir “para con” por “con respecto a”.
662. No parece que añada nada el *in fine* del artículo 48.3 porque ya dice previamente que el Consejo Escolar del centro informará la elección.
663. El 48.3 bis nuevamente insiste en la participación de la comunidad educativa y añade la del departamento competente en materia de educación, pero se desconoce cómo se producirá dicha participación.
664. El artículo 49.2 menciona a “la persona titular de la dirección”, que no es otra que el director o directora, como antes se ha identificado.
665. Tampoco se explica por qué los artículos 51.1 y 52.1 contemplan como órgano de gobierno de los centros privados no concertados al personal directivo, cuando en realidad se trata del director o directora (artículos 51.2 y 52.2).
666. El capítulo III del título III menciona a los “Consejos Escolares” y el artículo 54.1 alude a los “Consejos Escolares o Consejos Educativos Municipales”, cuando solo se contempla un Consejo Escolar, el de Euskadi —ya que se van a suprimir los consejos escolares territoriales y los municipales—. El artículo 56 también menciona el resto de consejos establecidos en esta ley, lo que genera dudas sobre a qué consejos se quiere referir.
667. Sería conveniente que el artículo 54.2 se redactara tomando en cuenta que es esta ley y las normas reglamentarias que la desarrollan las que garantizan la participación efectiva de la comunidad educativa.
668. Podría mejorarse la redacción del artículo 60.2.e), “Proponer la suscripción de convenios entre el departamento competente en materia de educación y los ayuntamientos”, para facilitar prestaciones de utilidad recíproca como bibliotecas, parques, instalaciones deportivas.
669. No resulta contenido propio de un texto articulado el artículo 67.2, que más bien expresa las razones de la regulación contenida en el título IV. La técnica normativa aboga por evitar que en la parte dispositiva se incluyan las motivaciones de los preceptos.
670. Debemos insistir en la conveniencia de respetar la denominación oficial de Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. Los niveles básico, intermedio y avanzado de dicho marco se corresponden, respectivamente, con los niveles A, B y C, que se subdividen en los niveles, que no subniveles, A1, A2, B1, B2, C1 y C2.



671. El artículo 74 tiene solo un párrafo, por lo que no es necesaria su numeración.
672. El artículo 75.3 señala que se impulsará la colaboración entre los distintos agentes de la comunidad educativa, las actividades extraescolares y el tiempo libre, cuando suponemos que lo que se quiere decir es que se impulsará la colaboración entre los distintos agentes de la comunidad educativa para el desarrollo de actividades extraescolares y de tiempo libre en euskera.
673. En el artículo 75.5 debe revisarse el uso del término “asimismo”. Resultaría más adecuado señalar que lo que corresponde al Gobierno Vasco es “promover la colaboración”, porque de lo contrario no se sabe qué promoverá, pues falta su objeto, y especialmente “colaborará con los centros educativos de territorios que tengan vínculos históricos, lingüísticos y culturales con Euskadi”, o simplemente, “colaborará con territorios que tengan vínculos históricos, lingüísticos y culturales con Euskadi”.
674. En el artículo 76.1 cabría suprimir “a través de este capítulo”, por ser un mensaje evidente.
675. En el artículo 77.1 no es necesaria la mención añadida al departamento competente en materia de educación “del Sistema Educativo Vasco”.
676. El artículo 78.2 alude a la planificación estratégica “y operativa”. La importancia de la planificación en la arquitectura de la iniciativa recomienda respetar la precisión en el uso de los términos acuñados por el anteproyecto en dicho ámbito —planes estratégicos, planes específicos, etc.—.
677. En la enumeración del artículo 78.3 se usa la voz “cartera de servicios” —concepto habitual en las áreas de sanidad o de los servicios sociales—, que no encuentra reflejo en ningún otro precepto del texto ni en otras normas educativas, por lo que convendría revisar su empleo o, en su caso, precisar su significado.
678. Hemos de insistir en la importancia de utilizar una terminología uniforme a lo largo del texto que no suscite dudas interpretativas sobre el sentido de los distintos conceptos.
679. En el artículo 79.4 sería más claro si, en vez de “del grado de cumplimiento de los distintos centros educativos”, se dijera “por parte de los distintos centros educativos”
680. Mejoraría la redacción del artículo 79.5 si, al final, en vez de “pero también de todo el personal en el ejercicio de sus funciones”, se señalará “así como de todo el personal en el ejercicio de sus funciones”.



681. Ha de estar en singular para que guarde la concordancia de número el verbo “fomentarán” del artículo 79.6.
682. En el artículo 80.d) se incluye una cita al “Reglamento General de Protección de Datos” que debe suprimirse.
683. La acotación del artículo 81.3, “sin incluir en este campo al sistema universitario”, parece superflua, visto el ámbito de aplicación de la ley.
684. El artículo 86.2 utiliza una fórmula muy oscura, “vehicula preferentemente la colaboración”, para definir el papel que se otorga a la Inspección de Educación.
685. El mensaje del artículo 88.1 tendría que componerse al revés: corresponde al departamento competente en materia de educación la inspección del Sistema Educativo Vasco, que se ejercerá por funcionarios del Cuerpo de Inspectores e Inspectoras de Educación, en los términos establecidos por la presente ley y en su desarrollo reglamentario.
686. La redacción del *in fine* del artículo 88.2 es mejorable. No tiene sentido abrir el elenco a las que se determinan en la presente ley, porque eso es lo que hace el precepto, y sería más correcto decir “sin perjuicio de aquellas otras que se le atribuyan reglamentariamente”.
687. En el artículo 85.3 —al igual que en el artículo 88.3— sería más adecuado referir el ámbito de actuación al Sistema Educativo Vasco, que es la locución que se ha acuñado en el texto y definido en su título preliminar (letra m).
688. Parece innecesario el *in fine* del artículo 89.2, a partir de “tanto de aquellos...”, porque el párrafo siguiente ya dice que prestarán apoyo a todos los centros educativos, si bien de forma preferente a los financiados con fondos públicos.
689. En el artículo 89.4 debe enunciarse la actuación del departamento en futuro, se “regularán”.
690. Suponemos que el artículo 90.2 quiere aludir al ámbito “territorial” de las estructuras básicas y de funcionamiento de los servicios educativos de apoyo.
691. No es conveniente incluir entre paréntesis ejemplos de lo que puede suponer la dinamización, como los que figuran en el artículo 91.4.d), cuando además se trata de actividades con sustantividad propia.



692. El capítulo VII del título V incluye en su denominación formación inicial y formación “permanente” del profesorado, mientras que el artículo 93 regula la formación “continua” del personal docente en centros educativos.
693. Cabe suprimir en el artículo 94.1 la frase “que se impulsa a través de la presente ley”, en tanto parece disgregar los objetivos de la ley y la propia ley.
694. En el artículo 96.1, en vez de “tienen garantizada”, sería más acertado que dijera que “se reconoce” a los centros educativos la autonomía.
695. El título del artículo 97 tendría que ser el de instrumentos de autonomía de los centros educativos.
696. En el artículo 98.4 se incluye la expresión “que de ella se haga”, que sería preferible sustituir por una referencia al desarrollo reglamentario de esta ley.
697. El verbo del artículo 100.2 debe ir también en futuro, “determinarán”.
698. El ámbito de la autonomía organizativa definido por el artículo 101.1 parece rebasar el ámbito natural de dicha autonomía para abarcar también la autonomía de gestión, que es objeto del artículo siguiente.
699. En el artículo 102.2, una vez identificado que se trata de la autonomía de gestión de los centros públicos, no es preciso que señale “dentro del marco establecido en el ordenamiento jurídico general aplicable en el ámbito de la Administración General de la CAE y en las normas que la desarrollen”.
700. La fórmula de entrada en vigor de la disposición final segunda.1 puede ser a partir del día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco, si se quiere que la ley tenga una vigencia inmediata, o en una fecha concreta, en cuyo caso se ha de determinar señalando el día, mes y año en el que deba tener lugar.
701. La otra opción es que no diga nada, en tal supuesto tendrá la *vacatio legis* del artículo 2 del Código Civil, es decir, entrará en vigor a los veinte días de su completa publicación en el BOPV, lo que se aproxima al mes con el que se quiere retrasar su vigencia.
702. Como última consideración se recomienda dar un repaso final al texto para corregir posibles errores de transcripción, puntuación, acentuación, uso de mayúsculas, etc.



CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de la firma, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Vº Bº:
Sabino Torre Díez,
Presidente

Firmado electrónicamente