

**Dictamen núm. 90/2016,<sup>1</sup>relatiu al Projecte de decret per al desenvolupament de la competència comunicativa en llengües estrangeres en els centres educatius sostinguts amb fons públics a les Illes Balears\***

## **I. ANTECEDENTS**

1. L'11 de desembre de 2015, la directora general de Formació Professional i Formació del Professorat (de la Conselleria d'Educació i Universitat) subscriu una memòria justificativa que inclou la justificació de l'oportunitat, el marc normatiu, les disposicions afectades, la taula de vigències, l'estudi econòmic i l'estudi de càrregues administratives en relació amb la proposta d'esborrany de decret per al desenvolupament de la competència comunicativa en llengües estrangeres en els centres educatius sostinguts amb fons públics a les Illes Balears. El següent 14 de desembre, el conseller d'Educació i Universitat ordena l'inici del procediment i designa l'esmentada Direcció General com a òrgan responsable de la tramitació.

2. Seguidament, com a «*Versió 15 de desembre de 2015*» (pendent de correcció lingüística), s'incorpora a l'expedient el primer esborrany del Projecte de decret. La directora general, entre el 15 i el 17 de desembre, el va trametre a les unitats administratives i els departaments de la Conselleria, per tal que aportassin suggeriments i observacions. El 17 de desembre, es tramet també a totes les secretaries generals, amb la mateixa finalitat.

3. Posteriorment, presenten suggeriments: el Servei Jurídic de la Conselleria, la Direcció General de Planificació i Centres, el Servei d'Innovació Educativa, el Departament d'Inspecció Educativa, l'Institut de les Qualificacions Professionals, la Direcció General de Política Lingüística i les secretaries generals de les conselleries de Serveis Socials i Cooperació, de Salut i de Treball, Comerç i Indústria.

4. En vista de les indicades observacions, s'incorpora a l'expedient una nova redacció del Projecte de decret, sota el títol: «*Versió 12 de gener 2016*» (pendent de revisió lingüística). El 19 de gener següent la mateixa directora general tramet el Projecte als membres del Consell Escolar de les Illes Balears (tot advertint que el conseller en demanarà el dictamen preceptiu), que són les entitats següents: ANPE, CCOO, Sindicat Alternativa, FSIE, STEI, UGT, UOB, USO, COAPA, FAIB, CONFAECIB, ACENEB-CECE, ECIB, UCTAIB. Així mateix, es tramet el Projecte a les entitats no representades en el Consell Escolar: ADESMA, ADIPMA i la denominada Assemblea de Docents.

5. Tal com havia anunciat la Conselleria, el 21 de gener de 2016, el Consell Escolar de les Illes Balears rep la sol·licitud de dictamen preceptiu sobre el Projecte que s'està tramitant.

---

<sup>1</sup> Aquest dictamen està pendent de correcció lingüística.

\* Ponència de l'Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, conseller.

**6.** El mateix 21 de gener, la Conselleria d'Educació i Universitat dóna audiència a la Universitat de les Illes Balears, en qualitat «d'institució oficial consultiva per tot el que es refereix a la llengua catalana».

**7.** Seguidament, s'incorporen les actes de les reunions extraordinàries de la Mesa Sectorial d'Educació (adscriu a la Direcció General de Personal Docent) de 3 de febrer i 11 de febrer de 2016, que es dediquen a debatre el Projecte de decret. Algunes esmenes acceptades per l'Administració es comuniquen al Consell Escolar.

**8.** El 16 de febrer de 2016, el rector de la UIB tramet l'informe emès per la directora del Servei Lingüístic i el director de l'ICE/IRIE, de 8 de febrer de 2016. El Ple del Consell Escolar, el 5 d'abril de 2016, aprova per unanimitat l'Informe 2/2016, el qual conté nombroses observacions generals i de detall sobre el Projecte.

**9.** Després de la petició de 19 de gener de 2016, l'Institut Balear de la Dona (IBD) emet l'informe d'impacte de gènere, el 27 de gener de 2016. S'hi proposa recollir en l'articulat la variable de sexe en les estadístiques i la recollida de dades, per bé que «no s'ha detectat cap situació de desigualtat per qüestió de gènere».

**10.** El 13 d'abril de 2016, la directora general de Formació Professional i Formació del Professorat (amb la conformitat del secretari general de la Conselleria d'Educació i Cultura) emet un informe de valoració de les al·legacions, observacions i suggeriments presentats, mitjançant el qual fa un repàs detallat de cada aportació, tot indicant si s'accepta o no i, succintament, la justificació de la decisió que adopta l'Administració. Fruit d'aquest informe, s'incorpora una tercera redacció del Projecte, amb el rètol «Versió 12 d'abril de 2016» (pendent de correcció lingüística).

**11.** Després de la corresponent sol·licitud, el Servei Jurídic de la Conselleria d'Educació i Universitat emet informe favorable, amb tot un seguit d'observacions, el 21 d'abril de 2016. En la mateixa data, el secretari general de la dita Conselleria emet un informe favorable sobre el Projecte, «sense perjudici de les observacions formulades en l'informe jurídic de 21 d'abril de 2016 i del que resulti del dictamen del Consell Consultiu».

**12.** El 28 d'abril següent, la directora general responsable emet un nou informe en el qual analitza acuradament les referides observacions del Servei Jurídic, que majoritàriament accepta, i introduïx els canvis pertinents en el text projectat. Consegüentment, el 2 de maig de 2016, la directora general autoritza —per duplicat exemplar— el text final del Projecte, en què es fa constar la precisió «Versió 28 d'abril de 2016» (pendent de correcció lingüística).

**13.** La presidenta de les Illes Balears, a instàncies del conseller de Educació i Universitat, demana al Consell Consultiu el dictamen, mitjançant l'escrit de 10 de maig de 2016 que té entrada a la seu d'aquest Consell dos dies després.

## II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

### Primera

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar el present dictamen amb caràcter preceptiu; i el Consell Consultiu és competent per emetre'l, de conformitat amb els articles 18.7 i 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny. En efecte, atès l'objecte de la consulta, el «Projecte de decret per al desenvolupament de la competència comunicativa en llengües estrangeres en els centres educatius sostinguts amb fons públics a les Illes Balears», resulta obvi que la intervenció del Consell Consultiu és de caràcter preceptiu. Això és així perquè estam davant un reglament no només organitzatiu, sinó que també incideix de manera efectiva en la comunitat educativa (alumnes, professors i famílies), en tots els centres docents no universitaris públics i en tots els centres privats concertats, pel que fa al foment del domini de llengües estrangeres en «ensenyaments d'educació infantil, d'educació primària, d'educació secundària obligatòria, de formació professional, de batxillerat i de règim especial sostinguts amb fons públics» (article 1.2 del Projecte). No calen molts esforços dialèctics per entendre que la reglamentació proposada té incidència *ad extra* i desplega elements de la legislació que desenvolupa el dret fonamental de l'educació (article 27 de la Constitució).

### Segona

El procediment segueix, en substància, els tràmits fixats en els articles 42 a 46 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears: fase inicial, fase d'audiència i participació i fase conclusiva d'informes preceptius.

En efecte, consta una extensa memòria inicial que conté una justificació de l'oportunitat, el marc normatiu en el qual s'insereix la norma, la taula de vigències i la relació de disposicions afectades, així com un estudi econòmic i l'estudi de càrregues (justificatiu de no presentar cap càrrega per als ciutadans o destinataris de la norma).

En la fase d'audiència, l'Administració ha promogut la participació: *a)* a través de la Mesa Sectorial (amb àmplia representació dels professionals) que s'ha reunit en dues ocasions per debatre el Projecte i les al·legacions *in voce* dels membres sindicals i del debat sostingut amb l'Administració docent; *b)* mitjançant l'extens Informe 2/2016 del Consell Escolar de les Illes Balears. En aquesta fase, també cal posar en relleu un informe de la Universitat de les Illes Balears, subscrit tant pel Servei Lingüístic com per l'Institut de Ciències de l'Educació. Informe que l'Administració ha tractat com a al·legacions i li ha donat resposta detallada en el document de valoració final de totes les aportacions al Projecte. Amb més detall, podem afirmar que:

— L'informe del Consell Escolar constitueix un tràmit essencial en el procediment d'elaboració de disposicions d'aquest tipus i substitueix, per la naturalesa específica de l'òrgan, el tràmit de consulta a les administracions territorials (consells insulars i

ajuntaments), als sindicats representatius i als diferents grups o components de la comunitat educativa (a l'empara de l'article 6 del Decret legislatiu 112/2001, de 7 de setembre, que aprova la Llei de consells escolars de les Illes Balears, avui modificat per la Llei 7/2016, de 17 de maig). Així ho hem dit, entre d'altres, en els dictàmens 107/2008, 32/2014 i 84/2016.

— La participació activa de la Universitat, a més de la seva representació en el Consell Escolar, consta i és de veure en l'Informe de 8 de febrer de 2016. Informe que també inclou aspectes tècnics i pedagògics sobre la proposta normativa tramesa per la Conselleria.

— La tramitació del Projecte a la Mesa Sectorial d'Educació compleix, de forma clara, les exigències de negociació de l'Administració amb la part social per poder afectar o incidir en les condicions laborals o de prestació funcional dels empleats públics concernits.

En una tercera fase conclusiva, consten dins l'expedient els informes preceptius següents: *a)* d'impacte de gènere; *b)* de valoració d'al·legacions i suggeriments; *c)* del Servei Jurídic de la Conselleria d'Educació i Universitat; i *d)* de la Secretaria General de la dita Conselleria.

Finalment, s'ha de dir que el procediment s'ha completat amb la remissió a aquest Consell Consultiu de la consulta amb l'expedient, ordenat i indexat juntament amb el Projecte autoritzat per duplicat.

El que *es troba a faltar en aquest procediment* és una anàlisi detallada de les implicacions efectives de la norma en relació amb els pressuposts públics i en el marc de la prolixa normativa, tal volta perquè la norma és molt flexible i poc precisa (com es veurà més endavant confirmat en analitzar el marc normatiu en què s'insereix el Projecte). Així les coses, l'anàlisi econòmica del Projecte i l'anàlisi tècnica deixa molts aspectes desatesos. Per exemple, els costos pressupostaris, la disponibilitat de professorat en cada etapa educativa, els costos de formació del professorat, l'aplicació pràctica dels canvis en els projectes lingüístics de centre i en les programacions anuals, la publicitat real i efectiva d'aquests documents, entre d'altres elements, queden sense aclarir en el procediment. S'ha de dir que l'anàlisi d'impacte normatiu no pot reduir-se a fórmules més o menys estereotipades ni pot obviar-se el caràcter transcendent d'aquest reglament: ni més ni menys que la implantació d'un nou sistema plurilingüe o de llengües docents a les Illes Balears, amb tot el que això implica tant per als alumnes i les famílies com per als professors i l'organització dels centres. D'acord amb l'informe de la Universitat de les Illes Balears (del qual després en farem algunes citacions), la planificació exigible en una norma d'aquest tipus és insuficient. De fet, no trobam en tot l'expedient cap dada estadística ni estudi sociolingüístic ni econòmic ni pressupostari de mitjans que es pensen dedicar a posar en marxa el nou sistema, cosa que, a aquestes alçades, fa dubtar de l'eficàcia de la norma reglamentària. Cal recordar el que hem dit en el Dictamen 73/2014:

El Consell Consultiu ha de destacar en aquest punt que els impulsors de normes reglamentàries han de tenir en compte específicament les lleis recents que constitueixen un conjunt normatiu destinat a afiançar la qualitat normativa o la bona regulació, així com la simplificació administrativa i el control de la despesa pública:

— Llei 2/2011, de 4 de març, d'Economia Sostenible (capítol I («Mejora de la calidad de la regulación» dins el Títol I. «Mejora del entorno económico»)

— Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera. L'article 7 exigeix una anàlisi econòmica per a les «disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación».

— Llei 19/2013, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern. La disposició addicional segona preveu la «Revisión y simplificación normativa» tot i que afecta l'Administració General de l'Estat ja preveu al seu torn la coordinació de l'activitat simplificadora amb «los órganos competentes de las Comunidades Autónomas».

— Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia d'unitat de mercat. A l'article 14 preveu, per als casos de normes que afecten activitats econòmiques, la cooperació entre Administracions per aconseguir el respecte del principi d'unitat de mercat d'acord amb la nova llei.

I, en la mateixa línia, en l'àmbit autonòmic:

— Llei 12/2010, de 12 de novembre, de modificació de diverses lleis per a la transposició a les Illes Balears de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, del Parlament Europeu i del Consell, relativa als serveis en el mercat interior.

— Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears.

Aquest conjunt normatiu té incidència directa en el procediment d'elaboració de les disposicions generals, principalment, pel que aquí ens ocupa, les reglamentàries i el seu acompliment ha de ser exigít.

Naturalment l'aplicació d'aquestes previsions no és idèntica en l'elaboració de qualsevol projecte reglamentari. Això no obstant, en aquesta norma projectada és evident l'aplicació directa a tots els estudiants en nivells no universitaris i, per tant, la seva eficàcia té incidència directa en tota la ciutadania, directament o indirectament.

D'altra banda, cal tenir en compte el que disposa la *Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i a l'adolescència*, quan diu:

*Artículo primero. Modificación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, queda modificada en los siguientes términos: [...]

Veintiuno. Se añade el artículo 22 *quinquies*, que queda redactado como sigue:

«Artículo 22 *quinquies*. Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia.

Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia». [...]

Disposición final quinta. Modificación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. [...]

Tres. Se añade una disposición adicional en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, con el siguiente texto:

«Disposición adicional décima. Impacto de las normas en la familia.

»Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia».

Doncs bé, en tot el procediment, iniciat el 14 de desembre de 2015, no s'ha fet cap menció a aquestes normes legals bàsiques, que certament exigeixen una mínima ampliació de la memòria elaborada, ara insuficient, per al que aquí queda exposat.

### **Tercera**

El marc normatiu del Projecte de decret que ara estam dictaminant està constituït, fonamentalment, per:

#### *A) Normativa estatal*

*a)* La Constitució espanyola de 1978, reconeix en l'article 27.1 el dret a l'educació com un dels drets fonamentals de la persona; i en l'article 27.5 estableix l'obligació dels poders públics de garantir aquest dret «mediante una programación general de la enseñanza, con la participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes».

*b)* La Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació (LODE).

*c)* La Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (LOE), que regula el sistema educatiu espanyol actual (amb les modificacions operades per la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa —LOMQE—). Estableix, entre d'altres, els objectius següents:

Per a l'educació infantil (article 14.5):

5. Corresponde a las Administraciones educativas fomentar una primera aproximación a la lengua extranjera en los aprendizajes del segundo ciclo de la educación infantil, especialmente en el último año.

Per a l'educació primària (article 17.e i 17.f):

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.

Per a l'educació secundària obligatòria (article 23.h i 23.i):

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.

Per al batxillerat (article 33):

e) Dominar, tanto en su expresión oral como escrita, la lengua castellana y, en su caso, la lengua cooficial de su Comunidad Autónoma.

f) Expresarse con fluidez y corrección en una o más lenguas extranjeras.

La LOMQE disposa, en aquesta matèria, la regulació bàsica estatal que deixa un ampli marge a les administracions educatives autonòmiques:

El dominio de una segunda o, incluso, una tercera lengua extranjeras se ha convertido en una prioridad en la educación como consecuencia del proceso de globalización en que vivimos, a la vez que se muestra como una de las principales carencias de nuestro sistema educativo. La Unión Europea fija el fomento del plurilingüismo como un objetivo irrenunciable para la construcción de un proyecto europeo. La Ley apoya decididamente el plurilingüismo, redoblando los esfuerzos para conseguir que los estudiantes se desenvuelvan con fluidez al menos en una primera lengua extranjera, cuyo nivel de comprensión oral y lectora y de expresión oral y escrita resulta decisivo para favorecer la empleabilidad y las ambiciones profesionales, y por ello apuesta decididamente por la incorporación curricular de una segunda lengua extranjera. [Apartado XI de la Exposición de Motivos]

Noventa y ocho. Se añade una nueva disposición adicional trigésima séptima, con la siguiente redacción:

Disposición adicional trigésima séptima. Expertos con dominio de lenguas extranjeras.

Para cada curso escolar, las Administraciones educativas podrán excepcionalmente, mientras exista insuficiencia de personal docente con competencias lingüísticas

suficientes, incorporar expertos con dominio de lenguas extranjeras, nacionales o extranjeros, como profesorado en programas bilingües o plurilingües, atendiendo a las necesidades de programación de la enseñanza para el desarrollo del plurilingüismo a que se refiere la disposición final séptima bis de esta Ley Orgánica. Dichos expertos deberán ser habilitados por las Administraciones educativas, que determinarán los requisitos formativos y, en su caso, la experiencia que se consideren necesarios. En cualquier caso, los expertos deberán estar en posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o el título de Grado correspondiente u otro título equivalente a efectos de docencia.

Noventa y nueve. Se añade una nueva disposición adicional trigésima octava, con la siguiente redacción:

Disposición adicional trigésima octava. Lengua castellana, lenguas cooficiales y lenguas que gocen de protección legal.

1. Las Administraciones educativas garantizarán el derecho de los alumnos y alumnas a recibir las enseñanzas en castellano, lengua oficial del Estado, y en las demás lenguas cooficiales en sus respectivos territorios. El castellano es lengua vehicular de la enseñanza en todo el Estado y las lenguas cooficiales lo son también en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos y normativa aplicable.

2. Al finalizar la educación básica, todos los alumnos y alumnas deberán comprender y expresarse, de forma oral y por escrito, en la lengua castellana y, en su caso, en la lengua cooficial correspondiente.

3. Las Administraciones educativas adoptarán las medidas oportunas a fin de que la utilización en la enseñanza de la lengua castellana o de las lenguas cooficiales no sea fuente de discriminación en el ejercicio del derecho a la educación.

4. En las Comunidades Autónomas que posean, junto al castellano, otra lengua oficial de acuerdo con sus Estatutos, o, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, con lo establecido en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, las Administraciones educativas deberán garantizar el derecho de los alumnos y alumnas a recibir las enseñanzas en ambas lenguas oficiales, programando su oferta educativa conforme a los siguientes criterios:

a) Tanto la asignatura Lengua Castellana y Literatura como la Lengua Cooficial y Literatura deberán impartirse en las lenguas correspondientes.

b) Las Administraciones educativas podrán diseñar e implantar sistemas en los que se garantice la impartición de asignaturas no lingüísticas integrando la lengua castellana y la lengua cooficial en cada uno de los ciclos y cursos de las etapas obligatorias, de manera que se procure el dominio de ambas lenguas oficiales por los alumnos y alumnas, y sin perjuicio de la posibilidad de incluir lenguas extranjeras.

Las Administraciones educativas determinarán la proporción razonable de la lengua castellana y la lengua cooficial en estos sistemas, pudiendo hacerlo de forma heterogénea en su territorio, atendiendo a las circunstancias concurrentes.

c) Las Administraciones educativas podrán, asimismo, establecer sistemas en los que las asignaturas no lingüísticas se impartan exclusivamente en lengua castellana, en



lengua cooficial o en alguna lengua extranjera, siempre que exista oferta alternativa de enseñanza sostenida con fondos públicos en la que se utilice como vehicular cada una de las lenguas cooficiales.

En estos casos, la Administración educativa deberá garantizar una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular en una proporción razonable.

Los padres, madres o tutores legales tendrán derecho a que sus hijos o pupilos reciban enseñanza en castellano, dentro del marco de la programación educativa. Si la programación anual de la Administración educativa competente no garantizase oferta docente razonable sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, previa comprobación de esta situación, asumirá íntegramente, por cuenta de la Administración educativa correspondiente, los gastos efectivos de escolarización de estos alumnos y alumnas en centros privados en los que exista dicha oferta con las condiciones y el procedimiento que se determine reglamentariamente, gastos que repercutirá a dicha Administración educativa.

Corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la comprobación del supuesto de hecho que determina el nacimiento de la obligación financiera, a través de un procedimiento iniciado a instancia del interesado, instruido por la Alta Inspección de Educación, y en el que deberá darse audiencia a la Administración educativa afectada. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitimará al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte desarrollará reglamentariamente este procedimiento administrativo.

La obligación financiera del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte tendrá carácter excepcional y se extinguirá con la adopción por la Administración educativa competente de medidas adecuadas para garantizar los derechos lingüísticos individuales de los alumnos y alumnas. A estos efectos, no se considerarán adecuadas las medidas que supongan la atención individualizada en castellano o la separación en grupos por razón de la lengua habitual.

5. Corresponderá a la Alta Inspección del Estado velar por el cumplimiento de las normas sobre utilización de lengua vehicular en las enseñanzas básicas.

6. Aquellas Comunidades Autónomas en las que existan lenguas no oficiales que gocen de protección legal las ofertarán, en su caso, en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, en los términos que determine su normativa reguladora.

[...]

Ciento nueve. Se añade una nueva disposición final séptima bis, con la siguiente redacción:

Disposición final séptima bis. Bases de la educación plurilingüe.

El Gobierno establecerá las bases de la educación plurilingüe desde segundo ciclo de Educación Infantil hasta Bachillerato, previa consulta a las Comunidades Autónomas.

Cal assenyalar, encara que no afecta al vigència actual de dita normativa, que s'han interposat sis recursos d'inconstitucionalitat contra la Llei citada (recursos núm. 1455, 1435, 1433, 1406, 1385 i 1377, tots de 2014), d'acord amb les providències publicades (BOE núm. 91, de 15 d'abril de 2014).

d) El Reial decret 126/2014, de 28 de febrer, pel qual s'estableix el currículum bàsic de l'educació primària, que és d'aplicació juntament amb la implantació de la LOMQE:

#### Artículo 7

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.

#### Artículo 13. Aprendizaje de lenguas extranjeras

1. Las Administraciones educativas podrán establecer que una parte de las asignaturas del currículo se impartan en lenguas extranjeras sin que ello suponga modificación de los aspectos básicos del currículo regulados en el presente real decreto. En este caso, procurarán que a lo largo de la etapa el alumnado adquiera la terminología propia de las asignaturas en ambas lenguas.

2. Los centros que impartan una parte de las asignaturas del currículo en lenguas extranjeras aplicarán, en todo caso, los criterios para la admisión del alumnado establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo. Entre tales criterios no se incluirán requisitos lingüísticos.

3. La lengua castellana o la lengua cooficial sólo se utilizarán como apoyo en el proceso de aprendizaje de la lengua extranjera. Se priorizarán la comprensión y la expresión oral.

Se establecerán medidas de flexibilización y alternativas metodológicas en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera para el alumnado con discapacidad, en especial para aquél que presenta dificultades en su expresión oral. Estas adaptaciones en ningún caso se tendrán en cuenta para minorar las calificaciones obtenidas

e) El Reial decret 1105/2014, de 26 de desembre, pel qual s'estableix el currículum bàsic de l'educació secundària obligatòria i del batxillerat, per al que aquí ens afecta, disposa:

#### *Artículo 11. 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.

*Artículo 25. Objetivos [del Bachillerato]*

[...]

e) Dominar, tanto en su expresión oral como escrita, la lengua castellana y, en su caso, la lengua cooficial de su Comunidad Autónoma.

f) Expresarse con fluidez y corrección en una o más lenguas extranjeras.

*Disposición adicional segunda. Aprendizaje de lenguas extranjeras*

1. Las Administraciones educativas podrán establecer que una parte de las materias del currículo se impartan en lenguas extranjeras sin que ello suponga modificación de los aspectos básicos del currículo regulados en el presente real decreto. En este caso, procurarán que a lo largo de la etapa el alumnado adquiera la terminología propia de las asignaturas en ambas lenguas.

2. Los centros que impartan una parte de las materias del currículo en lenguas extranjeras aplicarán, en todo caso, los criterios para la admisión del alumnado establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo. Entre tales criterios no se incluirán requisitos lingüísticos.

3. La lengua castellana o la lengua cooficial sólo se utilizarán como apoyo en el proceso de aprendizaje de la lengua extranjera. Se priorizarán la comprensión y la expresión oral.

4. Se establecerán medidas de flexibilización y alternativas metodológicas en la enseñanza y evaluación de la lengua extranjera para el alumnado con discapacidad, en especial para aquél que presenta dificultades en su expresión oral. Estas adaptaciones en ningún caso se tendrán en cuenta para minorar las calificaciones obtenidas.

f) L'Ordre ECI/1845/2007, de 19 de juny, per la qual s'estableixen els elements dels documents bàsics d'avaluació de l'educació bàsica regulada per la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, així com els requisits formals derivats del procés d'avaluació que són necessaris per garantir la mobilitat de l'alumnat.

g) El Reial decret 1834/2008, de 8 de novembre, pel qual es defineixen les condicions de formació per a l'exercici de la docència en l'educació secundària obligatòria, el batxillerat, la formació professional i els ensenyaments de règim especial i s'estableixen les especialitats dels cossos docents d'ensenyament secundari.

h) El Reial decret 120/2010, de 5 de febrer, pel qual es regula l'ordenació dels ensenyaments acollits a l'acord entre el Govern d'Espanya i el Govern de França relatiu a la doble titulació de Batxillerat i *Baccalauréat* en centres docents espanyols i l'Ordre EDU/2157/2010, de 30 de juliol, per la qual es regula el currículum mixt d'aquests ensenyaments.

i) El Reial decret 860/2010, de 2 de juliol, pel qual es regulen les condicions de formació inicial del professorat dels centres privats per exercir la docència en els ensenyaments de educació secundària obligatòria o de batxillerat.

j) El Reial decret 1147/2011, de 29 de juliol, pel qual s'estableix l'ordenació general de la formació professional del sistema educatiu (article 3.1.h, sobre la competència comunicativa en llengües estrangeres en la formació professional del sistema educatiu).

k) El Reial decret 1594/2011, de 4 de novembre, pel qual s'estableixen les especialitats docents del cos de mestres que exerceixen funcions en les etapes d'educació infantil i educació primària regulades en la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació.

*Disposición adicional segunda. Enseñanzas en lengua extranjera en Educación Infantil*

Las Administraciones educativas regularán los requisitos de formación añadidos que se exigirán, al personal funcionario del Cuerpo de Maestros especialista en Educación Infantil, para impartir en una lengua extranjera las enseñanzas de esta etapa en los centros cuyos proyectos educativos comporten un régimen de enseñanza plurilingüe. Dichos requisitos acreditarán, a partir del curso académico 2013/2014, al menos, competencias de un nivel B2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, en la lengua extranjera correspondiente.

l) El Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària establerta en la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació.

m) L'Ordre ECD/462/2016, de 31 de març, per la qual es regula el procediment de incorporació de l'alumnat a un curs d'educació secundària obligatòria o de batxillerat del sistema educatiu definit per la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa, amb matèries no superades del currículum anterior a la seva implantació.

*B) Normativa autonòmica*

a) L'Estatut d'autonomia de les Illes Balears de 2007 disposa:

*Article 4. La llengua pròpia*

1. La llengua catalana, pròpia de les Illes Balears, tindrà, juntament amb la castellana, el caràcter d'idioma oficial.
2. Tots tenen el dret de conèixer-la i d'usar-la, i ningú no podrà ser discriminat per causa de l'idioma.
3. Les institucions de les Illes Balears garantirán l'ús normal i oficial dels dos idiomes, prendran les mesures necessàries per assegurar-ne el coneixement i crearan les condicions que permetin arribar a la igualtat plena de les dues llengües quant als drets dels ciutadans de les Illes Balears.

En l'article 35 estableix:

*Article 35. Ensenyament de la llengua pròpia*

La Comunitat Autònoma té competència exclusiva per a l'ensenyament de la llengua catalana, pròpia de les Illes Balears les Illes Balears, d'acord amb la tradició literària autòctona. Normalitzar-la serà un objectiu dels poders públics de la comunitat autònoma. Les modalitats insulars del català, de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentera, seran objecte d'estudi i protecció, sense perjudici de la unitat de la llengua.

La institució oficial consultiva per a tot el que es refereix a la llengua catalana serà la Universitat de les Illes Balears. La Comunitat Autònoma de les Illes Balears podrà participar a una institució adreçada a salvaguardar la unitat lingüística, formada per totes les comunitats que reconeixin la cooficialitat de la llengua catalana.

I en l'article 36, pel que fa a l'ensenyament, atribueix a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears:

*Article 36. Ensenyament*

D'acord amb el que disposa l'article 27 i el núm. 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució en matèria d'ensenyament, correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears:

1. En matèria d'ensenyament no universitari, la competència exclusiva en la creació, l'organització i el règim dels centres públics; règim de beques i ajudes amb fons propis, la formació i el perfeccionament del personal docent; serveis educatius i activitats extraescolars complementàries amb relació als centres públics i privats sostinguts amb fons públics, en col·laboració amb els òrgans de participació dels pares i les mares dels alumnes d'aquests.

2 Correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears la competència de desenvolupament legislatiu i d'execució de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats.

3. En matèria d'ensenyament no universitari, la competència executiva sobre l'expedició i l'homologació dels títols acadèmics i professionals estatals.

[...].

b) La Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística, modificada per la Llei 1/2016, de 3 de febrer, disposa:

*Article 1.2 («Objectius de la llei»):*

a) Fer efectiu l'ús progressiu i normal de la llengua catalana en l'àmbit oficial i administratiu. *[precepte modificat el 2012 i novament el 2016]*

b) Assegurar el coneixement i l'ús progressiu del català com a llengua vehicular en l'àmbit de l'ensenyament. *[precepte no modificat]*

#### *Article 6.1*

La llengua catalana, com a llengua pròpia de la comunitat autònoma de les Illes Balears, ho és també del Govern autònom, del Parlament i dels consells insulars i, en general, de l'Administració pública, de l'administració local i de les corporacions i institucions públiques dependents de la comunitat autònoma.

#### *Article 18*

1. Els alumnes tenen dret a rebre el primer ensenyament en la seva llengua, sigui la catalana o la castellana.
2. A tal efecte, el Govern ha d'arbitrar les mesures adients de cara a fer efectiu aquest dret. En tot cas, els pares o tutors poden exercir, en nom de llurs fills, aquest dret, instant a les autoritats competents perquè sigui aplicat adequadament.

#### *Article 19*

1. La llengua i literatura catalanes, amb especial atenció a les aportacions de les Illes Balears, han d'ésser ensenyades obligatòriament en tots els nivells i graus i modalitats de l'ensenyament no universitari. S'ha de garantir el compliment d'aquesta disposició en tots els centres docents.
2. La dedicació horària, dins els programes educatius, referida a l'ensenyament de la llengua i literatura catalanes serà en harmonia amb els plans d'estudis estatals i com a mínim igual a la destinada a l'estudi de la llengua i literatura castelleses.

#### *Article 20*

1. El Govern ha d'adoptar les disposicions necessàries encaminades a garantir que els escolars de les Illes Balears, qualsevol que sigui la seva llengua habitual en iniciar l'ensenyament, puguin utilitzar normalment i correctament el català i el castellà al final del període d'escolaritat obligatòria.

#### *Article 21*

Els plans d'estudis s'han d'adequar als objectius proposats en el present títol.

*c)* En relació amb l'aplicació de l'article 18 de la LNL, cal esmentar l'Ordre del conseller d'Educació i Cultura de 13 de setembre de 2004.

*d)* El Decret 92/1997, de 4 de juliol, que regula l'ús i l'ensenyament de i en llengua catalana, pròpia de les Illes Balears, en els centres docents no universitaris de les Illes Balears (els articles 10-12 ordenen el Projecte Lingüístic de Centre).

*e)* El Decret 119/2002, de 27 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament orgànic de les escoles públiques d'educació infantil, dels col·legis públics d'educació primària i dels col·legis públics d'educació infantil i primària (articles 62 —PLC— i 65 —PGA— del Reglament encara vigents). El Decret 120/2002, de 27 de setembre, pel qual s'aprova el

reglament orgànic dels instituts d'educació secundària (articles 71 i 75, encara vigents, regulen el Projecte Lingüístic de Centre i la Programació General Anual)

f) El Decret 67/2008, de 6 de juny, pel qual s'estableix l'ordenació general dels ensenyaments de l'educació infantil, l'educació primària i l'educació secundària, que estableixen com a objectiu comú:

*Article 5*

h) L'aprenentatge i el foment de l'ús de la llengua catalana, la qual és un element imprescindible no només per a la comunicació sinó també per a la interpretació i transmissió de la nostra identitat cultural i històrica i per a la cohesió social.

i) L'aprenentatge de la llengua castellana com a llengua oficial de tot l'Estat, per a la comunicació i l'accés a opcions culturals diverses.

j) L'aprenentatge d'almenys una llengua estrangera com a mitjà per a la formació de ciutadans competents lingüísticament en un món cada vegada més interrelacionat.

*Article 9*

*Ensenyament de llengües estrangeres*

1. L'ensenyament de les llengües estrangeres s'introdueix obligatòriament a partir del primer cicle de l'educació primària i s'imparteix amb continuïtat al llarg de tota l'educació bàsica.

2. L'ensenyament de les llengües estrangeres ha d'introduir-se de manera primerenca en el segon cicle de l'educació infantil, d'acord amb les normes que dicti la Conselleria d'Educació i Cultura i el que s'estableixi quant al seu tractament didàctic en el projecte lingüístic de centre.

*Article 10*

*Ensenyament en llengües estrangeres*

1. La Conselleria d'Educació i Cultura podrà autoritzar que una part de les àrees i matèries del currículum s'imparteixin en llengües estrangeres sense que això suposi modificació dels aspectes bàsics del currículum regulats en aquest Decret ni afecti allò que estableix el Decret 92/1997, de 4 de juliol, que regula l'ús i l'ensenyament de i en llengua catalana, pròpia de les Illes Balears, en els centres docents no universitaris de les Illes Balears.

2. Els centres que impartixin una part de les àrees i matèries del currículum en llengües estrangeres han d'aplicar, en tot cas, els criteris per a l'admissió d'alumnat establerts en la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació. Entre aquests criteris no s'han d'incloure requisits lingüístics.

g) El Decret 96/2010, de 30 de juliol, pel qual es regulen els centres integrats de formació professional dins l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

h) El Decret 39/2011, de 29 d'abril, pel qual es regula l'atenció a la diversitat i l'orientació educativa als centres educatius no universitaris sostinguts amb fons públics.

i) Tota la resta de la normativa d'aplicació als nivells educatius, del desenvolupament curricular i d'organització i funcionament del servei públic educatiu.

Arribats en aquest punt, *el Consell Consultiu no té cap dubte sobre la competència del Govern de les Illes Balears per aprovar la norma en projecte*, ja que el text examinat s'enquadra correctament dintre la matèria continguda en l'article 36 de l'Estatut d'autonomia, de conformitat amb la normativa que regula el dret de l'educació derivada de l'article 27 de la Constitució i amb l'ordenació bàsica de l'Estat.

També és palès que la Conselleria promotora de la norma està habilitada *ratione materiae* per tramitar el Projecte, a l'empara dels articles 33.2 i 42 de la Llei 4/2001, de 14 de març, connectats amb el Decret de la presidenta 21/2015, de 18 de juny.

#### Quarta

És el moment de fer algunes consideracions, preliminars i generals, sobre el plurilingüisme en el sistema educatiu públic balear.

##### *A) Consideracions preliminars sobre el model lingüístic del sistema educatiu balear*

El Consell Consultiu aborda el present dictamen des de la perspectiva de l'anàlisi de la legalitat del Projecte en vista del marc normatiu (realment complex i no sistematitzat per l'Administració) ja exposat, defugint, naturalment, tota anàlisi d'oportunitat, que no li correspon, i evitant qualsevol judici sobre la bondat tècnica de les mesures proposades, que també està fora de les seves funcions. En aquest sentit, es remet a les anàlisis efectuades, amb rigor i solvència, pel Consell Escolar de les Illes Balears i per la Universitat de les Illes Balears.

La legislació estatal bàsica estableix un marc normatiu complex en el qual garanteix l'ensenyament de les dues llengües cooficials i deixa a la disponibilitat de les comunitats autònomes el sistema plurilingüe que es vulgui implantar. I tot això ho fa a l'entorn d'una noció molt laxa: l'equilibri de les llengües oficials en l'ensenyament (noció que ja trobam en la STC 337/1994) i, des de la LOMQE i les darreres propostes europees, la introducció d'un objectiu central relatiu a la formació lingüística almenys en una llengua estrangera (per exemple, el Consell de la Unió Europea de 12 de maig de 2009, per l'Estratègia 2020, en el camp de l'educació i la formació, assenyala com un dels objectius per al 2020 la millora de les competències lingüístiques en llengua estrangera).

També amb caràcter previ, el Consell Consultiu vol deixar constància, com en els dictàmens 108/2008, 72/2012 i 32/2014 —entre d'altres—, de la perspectiva estatutària de l'educació, tal com es reflecteix en l'article 26 de l'Estatut d'autonomia de 2007:

En aquest punt, no és sobrer recordar que l'article 26, del nou títol II (dels drets, els deures i les llibertats dels ciutadans de les Illes Balears), versa precisament sobre



l'educació. En aplicació de la doctrina iniciada pel Tribunal Constitucional en la Sentència 247/2007, de 12 de desembre, moltes d'aquestes normes enunciades com a drets tenen un contingut de principis rectoris remesos a la configuració legal. En aquest sentit, convé també examinar el text *in fieri* a la llum dels principis de l'article 26 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, que disposa:

«Article 26. Educació

1. Totes les persones tenen dret a una educació de qualitat i a accedir-hi en condicions d'igualtat.
2. Tots tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als centres educatius sostinguts amb fons públics.
3. Es garantirà la gratuïtat de l'ensenyament en els nivells obligatoris i en els altres nivells que s'estableixin per llei.
4. Totes les persones amb necessitats educatives especials per raons de malaltia o discapacitat tenen dret a accedir a una educació adaptada.
5. Totes les persones tenen dret a accedir a la formació professional i a l'educació permanent en els termes que estableixi la llei.
6. Els membres de la comunitat educativa tenen dret a participar en els assumptes escolars i universitaris en els termes establerts per la llei».

Una qüestió que ens haurem de plantejar, en vista que es tracta de principis que s'adrecen al legislador autonòmic i que s'esmenta el rang de llei en diverses ocasions, és si hi ha habilitació suficient del Govern per dur a terme aquest projecte reglamentari sense llei autonòmica. La resposta és afirmativa per diverses raons. En primer lloc, tot el títol II de l'Estatut (article 13.3) cobra sentit en el marc de la distribució competencial actual i no té valor per alterar-la. En segon lloc, basta recordar que la potestat reglamentària autonòmica pot desenvolupar normes legals estatals bàsiques. També s'ha de considerar que els principis instituïts en l'article 26 no difereixen ni dels principis constitucionals ni dels que inspiren la legislació estatal, cosa que ens eximeix d'una anàlisi més detallada.

### *B) Consideracions generals sobre el model lingüístic del sistema educatiu balear*

Com hem afirmat reiteradament, el model de conjunció lingüística o de bilingüisme integral regeix en la nostra Comunitat Autònoma, per efecte de la Llei de normalització lingüística i del Decret 92/1997, de 4 d'abril. Com se sap, es tracta d'un model que gaudeix del vistiplau del Tribunal Constitucional (sentències 337/1994 i 31/2010), i sobre el qual s'ha pronunciat també el Consell Consultiu (Dictamen 39/1997). Aquest model es pot veure seriosament compromès si l'exercici de la potestat reglamentària a càrrec del Govern introdueix elements que el modifiquen sense la necessària cobertura del legislador.

Recordem que —en el marc dels articles 4, 35 i 36 de l'EAIB, i dels articles 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25 i 26 de la LNL— el model de conjunció lingüística es caracteritza per garantir l'ensenyament de i en les dues llengües oficials de la Comunitat Autònoma, per assegurar que els alumnes coneixeran suficientment ambdues llengües al final del període d'escolaritat obligatòria, per atribuir als poders públics la determinació de les llengües docents i de llur protagonisme en el currículum, i per perseguir una posició central del català com a llengua usual en les activitats docents, comunicatives i

administratives dels centres. Tot això en el marc de la planificació i la programació de l'ensenyament, amb la participació de la comunitat educativa i respectant l'autonomia pedagògica dels centres.

Així mateix, hem de fer èmfasi en la idea que aquest model serveix a l'efectivitat del règim de cooficialitat lingüística (articles 3.2 de la CE i 4 de l'EAIB), el qual resultaria compromès si no es donassin les condicions per exercir els drets lingüístics i, particularment, del dret a conèixer i usar les llengües oficials sense patir cap discriminació. Paral·lelament, aquest model situa lícitament la llengua pròpia d'aquesta Comunitat Autònoma com a centre de gravetat del sistema educatiu de les Illes Balears, sense minva de la posició constitucional de la llengua castellana. També contribueix decisivament a la normalització progressiva de la llengua catalana, la qual encara no ha aconseguit, com és evident, en molts àmbits, la igualtat amb el castellà quant als drets dels ciutadans (4.3 de l'EAIB).

En definitiva, som davant un model ajustat a les prescripcions del legislador estatutari i ordinari que el Govern no pot alterar sense l'habilitació del Parlament, i sense que es donin les condicions socials i jurídiques que raonablement en permetin la reforma sense afectar la posició constitucional i estatutària de les llengües oficials. En aquest punt, pot ser útil rellegir els pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, en les sentències de 4 de febrer de 2004 i de 23 de febrer de 2010, el qual ha mantingut que la normalització lingüística respon a un procés gradual i progressiu, i també ha assenyalat:

El paso efectivo del bilingüismo oficial al bilingüismo real es una tarea evolutiva, progresiva y en alguna medida pendiente aún hoy. Así las cosas, la inferioridad sociológica de la lengua catalana, como su insuficiente presencia social, que hacen precisas medidas de sostén y de protección, al tiempo, limitan el radio de acción de los reproches habituales a cualquier impulso normalizador constitucionalmente lícito, sobre todo en los ámbitos de la función pública y de la enseñanza en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. A ese respecto cabe señalar que la enseñanza de la lengua propia es fundamental y, desde luego, previa al desarrollo y al uso de esa lengua propia. Es a partir del derecho básico a aprender la lengua cuando se puede invocar la libertad de opción ya que la lengua ha de ser conocida — y aprendida— para poder elegir libremente el idioma de comunicación.

A aquest model lingüístic, que no ha variat substancialment (i que manté el seu anellatge legal en la LNL, articles 17 a 26), se li afegeix l'ensenyament *de i en llengua estrangera* (principalment l'anglès tot i que res es diu en el Projecte). Per això, parlem de sistema plurilingüe o de plurilingüisme a l'educació, amb evidents connotacions curriculars, metodològiques i de programació, així com d'incidència en el personal docent (atès que es pretén que almenys una matèria no lingüística es treballarà o impartirà en llengua estrangera com una estratègia més de formació plurilingüe).

Aquest sistema, a parer del Consell Consultiu, *s'enquadra correctament dintre de les competències educatives autonòmiques* (en vista, particularment, de la LOMQE que

preveu un ampli marge d'actuació normativa i material de les comunitats autònomes) i dintre de la regulació bàsica de l'educació.

## Cinquena

El Projecte sotmès al nostre examen conté un preàmbul extens, deu articles (amb rúbrica), una disposició addicional, dues transitòries, una derogatòria i dues finals. El seu contingut normatiu està conformat per:

Article 1. Objecte i àmbit d'aplicació

Article 2. Projecte Lingüístic de Centre

Article 3. Ensenyament de les llengües estrangeres

Article 4. Ensenyament d'assignatures o mòduls no lingüístics en llengües estrangeres

Article 5. Igualtat d'oportunitats i no discriminació

Article 6. Professorat que imparteix ensenyament en llengües estrangeres

Article 7. Coordinació del professorat

Article 8. Formació del professorat

Article 9. Auxiliars de conversa

Article 10. Altres actuacions de la Conselleria d'Educació i Universitat

Disposició addicional única. Programes específics de llengües estrangeres (*British Council* i *Batxibac*)

Disposició transitòria primera. Centres amb Seccions Europees

Disposició transitòria segona. Requisits del professorat d'educació secundària

Disposició derogatòria única. Derogació de normativa

Disposició final primera. Desplegament

Disposició final segona. Entrada en vigor

En resum, la proposta normativa manté la clau de volta del sistema plurilingüe balear en el Projecte Lingüístic de Centre, és a dir, en l'autonomia pedagògica dels centres docents. Això trasllada a cada centre docent sostingut amb fons públics (ja que la normativa no s'aplicarà als centres privats sense concert) i als seus òrgans pedagògics i de govern la responsabilitat sobre la configuració del plurilingüisme en cada centre, no sense oblidar la importància de l'Administració en la provisió del professorat adequat, al qual se li demana un determinat grau de formació lingüística (B2 en l'educació primària i C1 en educació secundària).

L'Administració —mitjançant el Projecte tramitat— opta per una regulació del plurilingüisme transversal, de tots els nivells educatius, des d'educació infantil a batxillerat i formació professional, passant per primària, secundària obligatòria. Aquesta opció no contravé la llei, encara que obliga a una permanent adaptació de les referències normatives emprades.

## Sisena

En relació amb el text articulat del Projecte, el Consell Consultiu expressa les següents *observacions de legalitat i, en conseqüència, substancials*:

*1. En relació amb les mencions genèriques de «Conselleria d'Educació i Universitat» (contingudes en els articles 2.2, 3.2 i 3, 4.5, 5.1 i 2, 6.1, 8.1 i 2, 10).*

Com deim de forma reiterada, no és admissible —ni convenient— la referència a la «Conselleria» com un òrgan per dictar o establir normes. Cal recordar, una vegada més (tal com fa amb encert el Servei Jurídic de la Conselleria) que la potestat reglamentària s'atribueix en el dret autonòmic balear, en primera instància, al Govern de les Illes Balears —de manera general— i als consellers, en segona instància i sempre que comptin amb habilitació normativa o legal. Cal repassar doncs cada menció a la Conselleria d'Educació i Universitat i reformular-la adequadament. El Consell Consultiu vol recordar també que és el text reglamentari l'adequat per determinar qui (subjecte actiu) i quin procediment s'ha de seguir per dur a terme les accions que preveu el reglament. En cas de concreció o detall, sens dubte, es pot habilitar el conseller corresponent per raó de la matèria.

*2. En relació amb l'article 2, sobre el Projecte Lingüístic de Centre (PLC).*

— El *primer apartat*, primer incís, d'aquest article afirma que «el projecte lingüístic de centre (PLC) és el marc on s'estableix el tractament de les llengües d'ensenyament als centres educatius». L'expressió «marc on s'estableix» no sembla correcta, ja que —com és ben sabut— el tractament de llengües d'ensenyament respon no només al PLC, sinó també —i de forma principal— a la LOMQE, a la LNL i als reglaments autonòmics de desplegament. Així les coses, el Consell Consultiu suggereix alguna expressió distinta per referir-se al PLC com «document d'aplicació» i recomana l'exigència de la publicació almenys en la web oficial del centre o de la Conselleria.

— En un altre ordre de coses, pel que fa al procediment per elaborar i aprovar el PLC, *l'apartat 3* del dit article remet al Decret 92/1997 i «altra normativa vigent». Estiman que dita remissió, genèrica i imprecisa, perjudica el principi constitucional de seguretat jurídica. L'Administració, que disposa dels mitjans adequats, és la que ha d'establir en el reglament projectat la manera efectiva d'elaborar i aprovar el PLC, sense deixar els destinataris en la incertesa de quina és, en efecte, la normativa vigent. De fet, el Decret 92/1997 estableix en l'article 10 un sistema d'aprovació (elaborat per l'equip directiu i aprovat «per majoria qualificada del consell escolar»). Deixant de banda el concepte imprecís de «majoria qualificada», resulta que hi ha un altre sistema per modificar el PLC, que està establert en l'article 11, i allà es parla del «consens majoritari dels pares dels alumnes als quals es pretén aplicar la modificació». En aquest Projecte *in fieri*, l'Administració ha d'aclarir de què es tracta: si de nova aprovació o modificació i, en tot cas, com s'aprovarà i quina publicitat tindrà.

*3. En relació amb l'article 4, apartats 1, 3 i 5.*

L'article 4.1 del Projecte deixa en mans dels centres la configuració del sistema plurilingüe, atès que «l'ensenyament d'assignatures o mòduls no lingüístics en llengües estrangeres és de caràcter voluntari»; i afegeix: «Cada centre... ha de decidir sobre la docència en una llengua estrangera». Aquest precepte permet una diferència entre centres que pot atemptar contra el principi d'igualtat, que és un dels pilars bàsics del nostre sistema constitucional. L'apartat 2, ens assenyala el màxim en que es podrà impartir en llengua estrangera: una assignatura (totalment o parcialment). I l'apartat 5, per la seva banda, introdueix una excepció a la limitació anterior, indicant que complint certs requisits, els centres educatius sostinguts amb fons públics podran sol·licitar a la Conselleria d'Educació i Universitat l'ampliació de l'ensenyament en llengües estrangeres a una segona assignatura a partir del quart curs d'educació primària.

Abans d'entrar en qüestions més de fons, cal advertir que el dit apartat 5 hauria de començar dient «els centres educatius *públics* podran [...]», ja que el que es diu en la primera part del precepte només és d'aplicació als referits centres públics i no als concertats (també sostinguts amb fons públics, però amb ideari propi i propietat privada). En efecte, la segona part d'aquest article 4.5 (quan després d'un punt i seguit diu: «En el cas dels centres concertats [...]») estableix un règim distint i més autònom perquè els dits centres concertats puguin impartir una segona assignatura en llengua estrangera. Per tant, si no s'afegeix l'adjectiu «públics» a l'inici del precepte, el lector de la norma pot pensar que el règim dels centres públics és per a tots els centres sostinguts amb fons públics, quan el mateix precepte estableix una diferenciació. De fet, dividir l'apartat 5 de l'article 4 en dos paràgrafs separats per un punt i a part, faria més visible els dos règims establerts per ampliar el nombre d'assignatures que el centre vol impartir en una llengua estrangera.

Entrant en qüestions més de fons, en torn als apartats indicats (1, 3 i 5 de l'article 4), cal fer algunes observacions. El Consell Consultiu admet, és clar, la diferenciació de tracte entre centres sempre que hi hagi una motivació, una justificació i uns criteris raonables d'igualtat de tracte i, més encara, de promoció de la igualtat en el sentit de l'article 9.2 de la Constitució, o sigui: «Promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impedeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social». Tanmateix, el sistema dissenyat pel Projecte reglamentari *deixa en mans dels centres determinar si hi haurà o no plurilingüisme en cada centre*, de manera que podem arribar a resultats molt dispars amb el mateix reglament. L'autonomia pedagògica dels centres no pot obviar que el sistema educatiu públic (això és, sostingut amb fons públics) ha de ser respectuós amb aquests principis d'igualtat d'oportunitats que deriven, ni més ni menys, de la Constitució (cal recordar també l'article 27 del dret de l'educació que s'ha de prestar en règim d'igualtat i no discriminació).

L'Administració no pot obviar aquestes qüestions, quan la Universitat de les Illes Balears ha exposat en el seu informe:

L'intent d'implementar innovacions de forma no planificada (ho sabem ara) sol provocar processos d'exclusió social i sol radicalitzar la *guetificació* en determinats centres, ja que les famílies amb més possibilitats trien els centres suposadament més avançats. El principi d'equitat en aquests casos roman molt malmès.

És per això que, en lloc d'un model d'autonomia sense cap tipus de planificació pedagògica institucional, consideram convenient i necessari optar per la fórmula del pla experimental, que permeti la veritable autonomia pedagògica i la capitalitat en aquests sentits [...]

#### *4. Sobre l'article 4.7 (mòduls de formació professional susceptibles de ser impartits en llengua estrangera).*

Per raons d'eficàcia i de seguretat jurídica, resulta criticable la remissió de l'apartat 7 de l'article 4 «a la normativa vigent», per tal d'indicar quins són els mòduls dels cicles formatius de grau superior de formació professional susceptibles de ser impartits en llengua estrangera (cal recordar, en aquest sentit, els articles 9.3 i 103.1 de la Constitució i els articles 3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre i de la Llei balear 3/2003, de 26 de març). Ha de ser precisament el text reglamentari que estam dictaminant el que, en aquest punt, ha de donar resposta sistemàtica i coherent a les exigències del sistema educatiu plurilingüe, també en el cas de la formació professional. En suma, l'Administració ha d'incloure per sistemàtica quins són els mòduls susceptibles de ser impartits en llengua estrangera, element normatiu de què disposa i que permet donar contingut real a l'apartat 7 de l'article 4.

#### *5. Quant a les condicions docents del professorat (article 6.3).*

L'article 6, apartat 3, fa una remissió en blanc en el cas de la formació professional («El professorat que imparteixi ensenyaments en llengües estrangeres a Formació Professional es regirà per la seva normativa específica»). Una remissió d'aquest tipus es considera improcedent, tal com hem avançat en el nostre comentari crític en l'article 4.7 del Projecte, per raons de seguretat jurídica i eficàcia. A més, no es pot oblidar que la formació professional és una etapa de l'ensenyament que s'imparteix en els mateixos centres (instituts, centres de secundària, per exemple) i en alguns casos pot incidir en els mateixos docents, atès que en la formació professional hi ha mòduls d'especialitat però també hi ha matèries comunes, no lingüístiques.

#### *6. Pel que fa a la transitorietat del sistema d'habilitació de professorat (disposició transitòria segona).*

L'article 6.4 del Projecte determina que el professorat que imparteixi ensenyaments en llengües estrangeres a l'educació secundària i batxillerat ha d'acreditar estar en possessió del *nivell C1* o superior del MERC o estar-ne habilitats. Tanmateix, la disposició transitòria segona, sota el rètol «Requisits del professorat d'educació secundària», assenyala que, «transitòriament, el professorat d'educació secundària actualment habilitat amb un *nivell B2* del Marc Europeu Comú de Referència per a les Llengües (MECR) o que acrediti aquest nivell podrà exercir la docència d'assignatures

no lingüístiques en llengües estrangeres» (apartat 1). I afegeix: «Aquest professorat disposa fins el darrer dia del curs escolar 2023/2024, per acreditar el nivell C1 o superior del MEQR, sense perjudici del que es pugui determinar reglamentàriament» (apartat 2). Doncs bé, aquest darrer incís («sense perjudici del que es pugui determinar reglamentàriament») hauria de ser suprimit, ja que no pot tenir cap contingut conforme a l'ordenament jurídic. Cal recordar, per aclarir la nostra afirmació anterior, que el desplegament del decret no podrà canviar les dates de la transitorietat establertes.

#### 7. *Quant a la disposició derogatòria.*

L'Ordre de 17 de juny de 2009, relativa a Seccions Europees, ha de romandre en vigor i eficaç fins a l'extinció de les dites Seccions, que sembla estipular-se per al curs 2016-17, conformement a la disposició transitòria primera que dona tot el curs esmentat per «adaptar-se al que estableix aquest decret». Es desprèn del Projecte que aquest no regula les Seccions Europees sinó que preveu que es mantengui el règim jurídic anterior. En conseqüència, ha de fixar-se la data de la derogació de l'Ordre de 17 de juny de 2009 a l'acabament del curs 2016-17, i no l'endemà de l'entrada en vigor del Projecte *in fieri*.

Sobre la derogació de l'Ordre d'1 de juliol de 2014 (per la qual es regula el procediment per obtenir l'habilitació per impartir docència de matèries no lingüístiques en llengua estrangera als centres docents no universitaris de les Illes Balears) sembla precipitada, en vista de l'article 6.2 i 6.4 que remet a una habilitació d'aquest tipus. L'eficàcia del decret *in fieri* sembla que exigeix el manteniment de l'habilitació, almanco fins a la substitució del sistema per un altre que desenvolupi el reglament ara en tramitació. Si no és així les disfuncions poden multiplicar-se.

#### 8. *En relació amb l'ús de la fórmula «persona titular de la Conselleria» (disposició final primera).*

La disposició final primera del Projecte de decret, amb el títol «Desplegament», de manera literal afirma que «es faculta la persona titular de la Conselleria d'Educació i Universitat per dictar les disposicions necessàries per desplegar aquest Decret».

El Consell Consultiu ha exposat en nombroses ocasions que aquesta no és una fórmula jurídicament admissible, perquè s'ha de distingir entre l'òrgan facultat per desplegar reglamentàriament la norma (el conseller d'Educació i Universitat) de la persona física que n'és el titular. La persona titular és, actualment, el conseller d'Educació i Universitat, però l'òrgan en un moment donat pot ser un delegat seu (si és una potestat delegable) o el conseller suplent, que resulta ser la consellera de Salut (Decret de la presidenta de les Illes Balears 10/2015, de 2 de juliol). Si es faculta la persona titular, això exclou —literalment— la consellera suplent (casos de vacances, absència o malaltia) i no sembla que aquesta sigui la voluntat de la norma reglamentària ni té cap sentit l'exclusió. La conclusió que s'obté és que s'ha de canviar la fórmula emprada per la denominació de l'òrgan competent per dictar reglaments de segon nivell (cal recordar

l'article 38.2 de la Llei balear 4/2001: «Els consellers poden dictar disposicions reglamentàries[...]»).

### Setena

Sense caràcter essencial, el text projectat suscita en el Consell Consultiu les observacions següents:

1. La proposta reglamentària desaprofita el moment per regular qüestions relatives al règim lingüístic del sistema educatiu, la qual cosa té implicacions tècniques i de programació evidents i també de caire jurídic. La Universitat de les Illes Balears en *l'informe* emès assenyala:

El Decret exigeix que en el tercer nivell de planificació (al nivell de centre: en el marc del Projecte lingüístic de centre) es faci un estudi sociolingüístic i alhora es marqui una estratègia al nivell de centre. Però el que exigeix en aquest nivell no s'ha fet en el primer nivell estratègic de planificació institucional, és a dir, no figura en el Decret, que és el marc normatiu que hauria d'establir els referents i marcar les bases del Pla. [...]

No hi consten unes bases indicatives per als centres perquè puguin planificar amb rigor i seguretat en aquesta anunciada autonomia. Dit d'una altra manera, es pretén que els centres facin una planificació operativa sense que l'Administració els mostri que la planificació estratègica és la seva responsabilitat com a institució governamental.

Si el Decret incorporàs aquestes referències pedagògiques i sociolingüístiques, necessàries per posar les bases a qualsevol planificació educativa en el camp lingüístic, llavors seria fàcil anar desgranant tots els elements de planificació que fan falta en aquest projecte de decret. [...]

Seria convenient, per tant i a tall d'exemple, que en esmentar que un dels objectius de l'educació primària és l'adquisició de la competència comunicativa bàsica, almenys en una llengua estrangera, s'especificàs si aquesta competència correspon al nivell A1 o a l'A2 del MEQR. I de la mateixa manera, ... educació secundària... si aquesta competència correspon al nivell B1 o al B2 del MEQR. [...]

El fet que el Decret defugui de ser un vertader pla a l'hora d'introduir la tercera llengua als centres educatius fa que deixi exclusivament en mans dels centres la responsabilitat d'avaluar el projecte.

L'Administració (*Informe* de 13 d'abril de 2016 de la Direcció General responsable) afirma:

Aquesta observació no es té en compte perquè el decret té per objectiu establir un marc normatiu i l'Administració considera que no es pot parlar d'un pla experimental quan ja fa gairebé deu anys que es venen realitzant experiències en aquest sentit, tal i com s'exposa en el preàmbul i com es concreta en una de les observacions del Departament d'Inspecció Educativa. [...]



Aquestes observacions, tot i que no s'incorporaran al preàmbul, es tendran en compte a l'hora de desplegar aquest decret, si s'escau.

El Consell Consultiu considera que l'Administració deixa per a un moment posterior (reglament de segon nivell) molts d'elements imprescindibles per al funcionament del sistema plurilingüe a les Illes Balears, per bé que coneix la dificultat de precisar en un sol reglament tota la regulació exigida. En la memòria justificativa inicial no hi ha cap estudi sociolingüístic educatiu del punt de partida.

2. El Consell Consultiu recomana una revisió lingüística completa del text (que, a més, només s'ha tramès en català) i una revisió de les abreviacions (que en alguns casos no tenen desplegament: per exemple, l'IAQSE, a l'article 2.5, i l'EOIES, a l'article 10.2). També el terme «altres organismes» del dit precepte 2.5 es considera que s'ha de substituir per ser més precís, atès que ni l'IAQSE ni el Departament d'Inspecció Educativa són organismes. També estranya en el títol de la norma —«desenvolupament de la competència comunicativa en llengües estrangeres»— quan, finalment, no es desplega cap norma sobre competències, objectius, metodologia, avaluació d'aquesta competència, entre d'altres, i en canvi, es regulen els trets essencials del sistema plurilingüe en l'educació balear.

### III. CONCLUSIONS

**1a.** La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar el dictamen preceptiu, i el Consell Consultiu és competent per emetre'l.

**2a.** El procediment d'elaboració s'ajusta a dret, excepció feta de l'observació formulada en la consideració jurídica segona (exigència de memòria justificativa que compleixi les exigències legals). L'aprovació del decret correspon al Consell de Govern de les Illes Balears.

**3a.** El Consell Consultiu formula amb caràcter essencial les observacions contingudes en la consideració jurídica sisena. Les observacions indicades en la consideració jurídica setena no són essencials, però tenir-les en compte podria millorar el text projectat.

**4a.** La disposició reglamentària haurà de contenir la fórmula solemne que pertoqui entre les previstes en l'apartat 3 de l'article 4 de la Llei 5/2010, de 16 de juny.

Palma, 28 de juny de 2016