

Peruss



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ISLAS BALEARES  
SALA CON/AD

CON/AD

**SENTENCIA Nº 446**

En Palma de Mallorca a veintidós de septiembre de dos mil catorce.

ILMOS. SRES.

PRESIDENTE

D. Gabriel Fiol Gomila

MAGISTRADOS

D. Pablo Delfont Maza

D. Fernando Socías Fuster

D<sup>a</sup> Carmen Frigola Castellón

D<sup>a</sup> Alicia Esther Ortuño Rodríguez

**VISTOS** por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears los autos correspondientes al presente procedimiento ordinario nº 207/2013 seguido a instancia de la entidad sindical **FEDERACIÓN ESTATAL DE TRABAJADORES DE LA ENSEÑANZA, INTEGRADA EN LA CONFEDERACIÓN SINDICAL DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (F.E.T.E.-U.G.T.)**, representada por el Procurador D. Onofre Perelló Alorda y defendida por el Letrado D. Miguel J. Ballester Calvo, contra **LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LES ILLES BALEARS (CAIB)**, representada y defendida por el Abogado de la Comunidad Autónoma.

Constituye el objeto del recurso el Decreto nº 15/2013 de 19 de abril, dictado por el Consejo de Gobierno de les Illes Balears, por el cual se regula el tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears (publicado en el BOIB nº 53, de fecha 20 de Abril de 2013).

La cuantía del procedimiento se fijó en Indeterminada.

Se ha seguido la tramitación correspondiente al procedimiento ordinario.

Ha sido Magistrada Ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup> Alicia Esther Ortuño Rodríguez, quien expresa el parecer de la Sala.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO:**

**PRIMERO:** El sindicato recurrente interpuso recurso contencioso el 19 de junio de 2013, registrándose con el nº 207/2013, el cual, tras cumplimentarse un requerimiento de subsanación documental, se admitió a trámite el 4 de julio de 2103, ordenando la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO:** Recibido el expediente administrativo, se dio traslado a la parte actora para que formulase su demanda, presentando la misma el 10 de octubre de 2013, solicitando en el suplico que en su día se dictara sentencia por la que, primero, se declare contrario a derecho el Decreto 15/2013, de 19 de abril; segundo, se plantease cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 5.2 del Decreto-Ley 5/2013, de 6 de septiembre, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en relación con la implantación, para el curso 2013-2014, del sistema de tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears (publicado en el BOIB nº 124, de 7 de septiembre de 2013), previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal; tercero, la expresa imposición de costas a la Administración demandada. No interesó el recibimiento del pleito a prueba, pero sí la formulación de conclusiones escritas.

**TERCERO:** El Abogado de la Comunidad Autónoma presentó su escrito de contestación y oposición a la demanda el 24 de abril de 2014, en el cual solicitó que se dicte sentencia por la que se desestimara íntegramente, con expresa imposición de costas a la entidad sindical actora. Tampoco solicitó práctica de prueba

**CUARTO:** En fecha 29 de abril de 2014 se dictó decreto fijando la cuantía como indeterminada.

**QUINTO:** Una vez presentados los escritos de conclusiones por las partes, se declaró concluida la discusión escrita, se ordenó traer los autos a la vista con citación de las partes para sentencia, y se señaló para la votación y fallo el día once de septiembre de dos mil catorce.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

**PRIMERO:** Como hemos anunciado en el encabezamiento, constituye el objeto del presente recurso contencioso el Decreto 15/2013, de 19 de abril, aprobado por el Consejo de Gobierno de les Illes Balears, el cual regula el tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears (publicado en el BOIB nº 53, de 20 de abril de 2013), conocido como Decreto TIL.

Como antecedentes fácticos relevantes para dilucidar las cuestiones controvertidas, debemos destacar los siguientes:

1º.- El 20 de septiembre de 2012, el Director General d'Ordenació, Innovació i Formació Professional (Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats) redactó una memoria justificativa relativa a la regulación del tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de les Illes Balears (comúnmente conocido como TIL). En esa Memoria se indicó que, en el marco de la diversidad lingüística y cultural europea, se hace necesario que los ciudadanos tengan dominio en una o más lenguas extranjeras además de las propias oficiales de la Comunidad Autónoma, siguiendo los dictados de las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 12 de mayo de 2009, sobre el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de educación y formación, las cuales recomiendan a los Estados miembros impulsar acciones que posibiliten a sus ciudadanos comunicarse al menos en dos lenguas, distintas de la propia materna.

2º.- Un primer borrador del Proyecto del Decreto TIL fue remitido al Consell Escolar de les Illes Balears para que informase, emitiendo ese órgano en fecha 19 de diciembre de 2012 el informe nº 9/2012, conteniendo diversas alegaciones y sugerencias.

También se envió ese borrador al Institut de la Dona para un informe de impacto de género, el cual fue confeccionado el 21 de febrero de 2013 y remitido al Consell Consultiu, organismo en el que se encontraba el expediente pendiente de dictamen.

3º.- A la vista de las sugerencias recibidas, el Director General d'Ordenació Innovació i Formació Professional elaboró un informe el 31 de enero de 2013, en el que analizó las alegaciones emitidas por el Consell Escolar, y finalmente se redacta un nuevo borrador en el que se incorporan modificaciones y sugerencias efectuadas por el Consell Escolar.

En ese segundo informe se indica que el estudio de las cargas administrativas en relación con la Administración y las personas interesadas se propone para más adelante, y que se realizará en un documento anexo una vez que se comience la redacción del anteproyecto de Decreto.

En el expediente aparece asimismo un informe complementario realizado por el Director General d'Ordenació, Innovació i Formació Professional de 4 de febrero de 2013 que complementa el análisis del impacto normativo de la propuesta y donde se especifica que la regulación del tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de les Illes Balears no supone ningún incremento, ni reducción de cargas administrativas para la Administración, para los centros educativos, o para los ciudadanos.

Ese borrador es el denominado segundo borrador y está fechado a 12 de febrero de 2013.

4º.- El 4 de febrero de 2013 el Director General d'Ordenació, Innovació i Formació Professional dicta resolución señalando que dado que se había dado audiencia al Consell Escolar de les Illes Balears donde están representados todos los agentes del sistema educativo, se había cumplido el trámite de audiencia y no dio trámite de información pública.

También manifiesta que se recibieron otras alegaciones que en el expediente no aparecen emitidos por personas y entidades ya representadas en el Consell Escolar, y que no merecieron respuesta de la Administración

5º.- El segundo borrador se remitió al Departamento Jurídico de la Conselleria d'Educació y la Secretaría General para la formulación de los correspondientes informes, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 4/2001, emitiendo aquellos sendos informes, ambos con fecha 13 de febrero de 2013. Ambos departamentos formularon alegaciones y emitieron informes favorables

6º.- También consta en el expediente que el borrador fue aportado a la Mesa Sectorial de Educación habiendo sido objeto de análisis, según Actas levantadas el 4 y el 12 de febrero de 2013, y los Sindicatos integrantes de la Mesa Sectorial formularon alegaciones, sugerencias y propuestas a la totalidad del texto.

7º.- A la vista de los informes emitidos por el Departamento Jurídico y la Secretaría General de la Conselleria d'Educació, el Director General d'Ordenació, Innovació i Formació Professional redacta un tercer borrador fechado a 14 de febrero de 2013, donde se realizan ciertas correcciones recogiendo las sugerencias efectuadas por aquellos departamentos.

8º.- Remitido el expediente al Consell Consultiu para el preceptivo informe se emitió dictamen nº 32/2013 de fecha 10 de abril de 2013, siendo mayoritariamente favorable a la aprobación del Proyecto de Decreto, si bien formula con carácter esencial las observaciones contenidas en los nº 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la consideración jurídica sexta. Igualmente consta que se emitió voto particular por cuatro Consellers, apreciando que el informe debía ser desfavorable.

9º.- El Consell Consultiu, en el dictamen mayoritario de carácter favorable, señalaba entre otras cuestiones, que según el proyecto de Decreto, el Director General d'Ordenació, Innovació i Formació Professional había de establecer mediante resolución un calendario donde se concretara el período de implantación del Decreto, poniendo de manifiesto la falta de competencia del mencionado Director General para el desarrollo reglamentario que en determinados puntos establecía el borrador y señaló que la fórmula de derivar la reglamentación a una futura normativa a dictar por la Conselleria no era una fórmula correcta, y además debía concretarse la autoridad que debía dictar esa Resolución, que no era otro que el propio Conseller, el cual ostenta la potestad reglamentaria.

10º.- Ello motivó que el 16 de abril de 2013 el Director General d'Ordenació, Innovació i Formació Professional, a la vista del informe del Consell Consultiu, realizara ciertas modificaciones y añadiera al citado Decreto un Anexo en donde aparece un calendario de aplicación del mismo, en donde se establece que el Decreto se aplicaría:

- para la educación infantil durante el curso 2013-2014 como mínimo en el primer curso del segundo ciclo de educación infantil.

- en la educación primaria se iniciará en el curso lectivo 2013-2014 en los cursos primero, tercero y quinto de educación primaria.

- en la educación secundaria obligatoria durante el curso 2013-2014 se impartirá como mínimo en el primer curso de la etapa

- en el bachillerato durante el curso lectivo 2013-2014 se impartirá en función de los recursos del centro.

Y también se indica que el tratamiento de lengua extranjera y metodología correspondiente al proyecto del TIL de cada centro tendría que estar totalmente implantado en el curso 2017-2018.

11º.- El Decreto 15/2013 de 19 de abril se publicó en el BOIB nº 53, de 20 de abril de 2013.

12º.- El 9 de mayo de 2013 el Secretari Autonomíc d'Educació dictó unas Instrucciones para la aplicación del Decreto 15/2013, que tienen como objeto facilitar la elaboración por parte de los centros educativos del proyecto de tratamiento integrado de lenguas así como establecer las pautas del proceso de aprobación de los correspondientes proyectos.

13º.- Interpuestos ante esta Sala cuatro recursos contenciosos contra el Decreto 15/2013 de 19 de abril, que se sustancian a los números de registro de procedimiento ordinario (PO) 202, 203, 205 y 207 todos ellos de 2013, en los PO 203/2013 (STE-i contra CAIB) y 207/2013 (FETE-UGT contra CAIB) se solicitó por los recurrentes la suspensión cautelar del Anexo del Decreto, medida que fue acordada por la Sala en sendos Autos de 6 de septiembre de 2013, siendo notificados a las partes ese mismo día a las 10 horas de la mañana.

14º.- A las 14 horas de ese mismo día 6 de septiembre de 2013 tuvo lugar una reunión extraordinaria del Consejo de Gobierno de la CAIB, en cuyo seno se aprobó un Decreto-Ley, nº 5/2013, de 6 de septiembre, por el que se adoptaban determinadas medidas urgentes en relación con la implantación, para el curso 2013-2014, del sistema de tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de las Illes Balears, publicado en el BOIB nº 124, de 7 de septiembre de 2013. Ese Decreto-Ley fue convalidado por el Parlament Balear el 24 de septiembre de 2013 (BOIB nº 134 de 28 de septiembre de 2013), y en el mismo se establecen las pautas y normas de aplicación del citado Decreto 15/2013. Su artículo 1 dispone que:

*“L'objecte d'aquest Decret llei és adoptar determinades mesures urgents en relació amb la implantació, per al curs 2013-2014, del sistema de tractament integrat de llengües en els centres docents no universitaris de les Illes Balears, amb la finalitat que aquests centres puguin aplicar el corresponent projecte de tractament integrat de llengües a l'inici del curs escolar 2013-2014”.*

15º.- El 10 de septiembre de 2013, la entidad aquí recurrente, FETE-UGT, presentó un escrito en el que solicitaba que esta Sala requiriese de forma urgente a la Administración demandada para que acatase íntegramente el Auto de medidas cautelares, adoptando las medidas preceptivas para que en el curso escolar 2013-2014 no sea de aplicación el Decreto de Tratamiento Integral de Lenguas, y hasta que recaiga sentencia definitiva, sin que el Decreto-Ley 5/2013 pueda ser invocado para desobedecer al Tribunal, con las advertencias legales.

16º.- El 25 de septiembre de 2013 se dictó Auto desestimatorio del incidente de ejecución, sustentándose en los siguientes argumentos contenidos en el razonamiento tercero:

*“**TERCERO.** La disposición derogatoria única del Decreto-Ley 5/2013 deroga tanto el Anexo, como el artículo 20 del Decreto 15/2013, de 19 de abril.*

*Por consiguiente, una vez convalidado en el día de ayer por el Parlamento de les Illes Balears el producto normativo excepcional emanado del poder ejecutivo autonómico, este Tribunal, en virtud de su sometimiento exclusivo al imperio de la Ley preceptuado por el artículo 117 de la Constitución Española, no puede sino aplicar la norma con rango de ley aprobada con posterioridad al dictado del Auto, en cuanto esta norma destierra del mundo jurídico el Anexo del Decreto 19/2013, perdiendo toda virtualidad práctica y de sentido requerir a la Administración demandada la adopción de medidas para la inmediata suspensión de su aplicación, ya que la disposición suspendida cautelarmente, y consecuentemente, los actos administrativos dictados en su desarrollo –con referencia a las*

*Instrucciones de 9 de mayo de 2013- han quedado, respectivamente, derogada y con contenido imposible.*

*A partir del razonamiento expuesto, y en virtud de los artículos 105.2 y 109 LJCA, este Tribunal no puede acordar las medidas de ejecución de la medida cautelar interesadas por la representación de la parte actora.”.*

17º.- El 3 de octubre de 2013 el sindicato demandante, FETE-UGT, interpuso recurso de reposición contra el Auto de 25 de septiembre de 2013, interesándose también en el mismo que se plantease por la Sala una cuestión de inconstitucionalidad en relación al Decreto-Ley 5/2013. Ese recurso de reposición, como el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad fueron rechazados en el Auto de 21 de octubre de 2013.

18º.- El 14 de enero de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó una Providencia admitiendo a trámite el recurso de inconstitucionalidad nº 7084/2013 promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra el Decreto Ley 5/2013.

**SEGUNDO:** La entidad sindical FETE-UGT impugna en el presente litigio el Decreto 15/2013 de 19 de abril, invocando que en su elaboración un total de once motivos, reducidos a diez en fase de conclusiones escritas, aduciendo que se incurrió en defectos de carácter procedimental, así como que el articulado de la disposición general recurrida también contiene vicios de legalidad o de carácter sustantivo.

a) Por un lado, la organización recurrente relaciona en su demanda los siguientes vicios procedimentales (seis):

1º.- Infracción del artículo 43.1 b), en relación al artículo 44 de la Ley Balear 4/2001, de 14 de marzo, reguladora del Govern de les Illes Balears, al no haber sido sometido ese Decreto al trámite de información pública, cuando la regulación que contiene trata de implantar un nuevo modelo educativo, siendo de tal trascendencia que afecta a todos los sectores de la sociedad.

2º.- Vulneración del artículo 46.3 de la Ley Balear 4/2001 y del artículo 35.2 segundo párrafo del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears, al haberse obviado el informe preceptivo de la Universidad de les Illes Balears, dado que es la institución oficial

consultiva para todo lo que se refiere a la lengua catalana, y el TIL produce una reducción cuantitativa y cualitativa de la lengua catalana impartida en los centros escolares

3º.- Quebrantamiento del artículo 42.1 de la Ley Balear 4/2001, al no constar un verdadero estudio económico-financiero que acompañara la tramitación inicial de esa disposición general, siendo insuficiente la elaboración formal de la memoria explicativa y la memoria económica obrantes al expediente, en cuanto imprecisas y superficiales.

4º.- Omisión de un informe que justifique la oportunidad de la regulación, así como la adecuación de las medidas presupuestarias a los fines perseguidos, exigido por el artículo 42.2 de la Ley Balear 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de les Illes Balears.

5º.- Infracción del artículo 8.3 a) de la Ley Balear 3/2007, de 27 de marzo de la Función Pública ya que el Consell Balear de la Funció Pública debe informar en la vertiente que afecta al status del profesorado y sustancialmente a los sistemas de provisión.

Sin embargo, FETE-UGT desiste de este motivo en su escrito de conclusiones.

6º.- Infracción del artículo 37.1 c) de la Ley Estatal 7/2007, de 12 de abril, reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en relación con lo dispuesto en el artículo 23 y en la Disposición Adicional Única del Decreto 15/2013, precepto que obliga a la negociación sindical en las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajos, planes e instrumentos de planificación de recursos humanos. Así como vulneración del artículo 115.1 o) de la Ley de Función Pública Balear que obliga a la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo en los términos establecidos en la legislación estatal básica.

b) En segundo lugar, como defectos de carácter sustantivo la parte recurrente señala los siguientes (cinco):

7º.- Infracción de los artículos 102 y 103 de la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación (LOE), ya que el Decreto impugnado entró en vigor el 21 de abril de 2013 y se aplicó en septiembre de ese mismo año, imponiéndose desde entonces al personal docente para el ejercicio de sus funciones una titulación que hasta ese

momento no se había exigido, en concreto la titulación B2 de inglés, pero sin que previamente se hubiera establecido un periodo transitorio y sin que tampoco se ofreciera un programa gratuito de preparación para la adquisición de esa nueva especialidad.

8º.- Infracción de los artículos 1.2 a) y b); 6.1; 18 a 20 de la Ley Balear de normalización lingüística 3/1986, de 29 de abril, reformada por la Ley 9/2012, de 19 de julio pues el TIL rebaja sustancialmente en cantidad y calidad la enseñanza de la lengua catalana como vehicular.

9º.- El Decreto 15/2013, al imponer la enseñanza en lengua inglesa, vulnera el artículo 3 de la Constitución que establece el derecho a conocer el castellano y las demás lenguas oficiales, con lo que el sindicato demandante viene a sostener que lo que sería compatible con la Constitución y la normativa básica estatal es que la regulación del Decreto 15/2013 no fuera obligatoria sino que meramente autorizase que una parte de las materias del currículo se impartiesen en lengua extranjera, sin modificar los aspectos básicos del currículo establecido en los Reales Decretos sobre enseñanzas mínimas nº 1513/2006 (Educación Primaria), 1467/2007 (Educación Secundaria Obligatoria y Bachiller).

10º.- Que el Decreto 15/2013 incurre en arbitrariedad y contraría los principios curriculares contenidos en la Ley Orgánica 2/2006, en la normativa básica estatal de desarrollo y en la normativa autonómica por regular un nuevo sistema educativo trilingüe sin llevar aparejada una adaptación de las materias curriculares básicas y autonómicas.

11º.- La Comunidad Autónoma de les Illes Balears carece de competencia para regular en el Decreto impugnado que una materia curricular básica y obligatoria se imparta obligatoriamente en lengua extranjera en todos los centros y para todos los alumnos sin excepción.

Finalmente, FETE-UGT interesa que por la Sala se plantee una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 5.2 del Decreto-Ley 5/2013, de 6 de septiembre, por vulneración del artículo 27 de la Constitución Española en sus apartados 6,7 y 8, ya que en los supuestos de pasividad del centro escolar en presentar una propuesta de proyecto de tratamiento integrado de lenguas no puede establecer la norma la potestad de que la inspección educativa suplante las

competencias que el artículo 127 a) LOE confiere al Consejo Escolar (Consell Escolar).

Se opone al recurso formulado de adverso la representación procesal de la CAIB quien niega la existencia de defectos formales y aduce la legalidad de las disposiciones generales impugnadas, manifestando que no procede el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

**TERCERO:** En los razonamientos siguientes vamos a examinar por separado cada uno de los motivos de la demanda que se refieren al procedimiento de elaboración de la disposición normativa combatida, en un número total de seis en el escrito de demanda, reducidos a cinco en las conclusiones escritas, al desistir de alegato referente a la omisión del informe a emitir por el Consell Balear de la Funció Pública.

Como veremos a continuación, al igual que ha sucedido en las Sentencias de esta Sala dictadas en esta misma fecha en los autos nº 202/2013 y nº 203/2013, dos de esos motivos deben ser aceptados, en concreto los referentes a la falta de consulta a la UIB y la insuficiencia de la Memoria del análisis del impacto normativo, lo que se traduce, en resumen, en la estimación del presente recurso contencioso-administrativo, por lo que no será necesario ya entrar a examinar los motivos de la demanda referentes a cuestiones sustantivas relacionadas con la disposición reglamentaria impugnada.

Al respecto cabe señalar que, procediendo ya la declaración de nulidad del Decreto 15/2013 por razón de dos vicios observados en el procedimiento para su elaboración, en términos generales, ni el Decreto-Ley 5/2013 ha de considerarse aplicable al caso, ni tampoco de la constitucionalidad del Decreto-Ley 5/2013 depende el fallo del presente recurso contencioso-administrativo, de modo que no concurren los requisitos exigidos en el artículo 35 de la Ley Orgánica 2/1979 para que podamos decidir plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación al Decreto-Ley 5/2013.

Además, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no se ha solicitado por FETE-UGT en relación con la totalidad del Decreto-Ley, sino sólo en relación a su artículo 5.2, en cuanto faculta a la inspección educativa a elaborar un proyecto de tratamiento integrado de lenguas en caso de omisión cometida por el centro docente, el cual responde al siguiente tenor literal:

*“Artículo 5*

*Proyectos transitorios*

*1. En el supuesto de que un centro haya aprobado un proyecto de tratamiento integrado de lenguas que, de acuerdo con los criterios del Departamento de Inspección Educativa, no se ajuste a la normativa vigente, su equipo directivo, de acuerdo con las tareas de las cuales es responsable según la normativa aplicable (artículo 26.2 g del Decreto 119/2002, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de las escuelas públicas de educación infantil, de los colegios públicos de educación primaria, y de los colegios públicos de educación infantil y primaria, y artículo 27.2 g del Decreto 120/2002, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria, o normativa de aplicación en el ámbito de la educación privada y concertada), tiene que elaborar una propuesta de proyecto que se ajuste al mismo.*

*Esta propuesta se elaborará en el plazo que establezca el Departamento de Inspección Educativa, de acuerdo con los artículos 6 a 10 del Decreto 15/2013 y se aplicará, de manera transitoria, desde el inicio del curso 2013-2014, o hasta que se apruebe un proyecto adecuado a la normativa vigente para los cursos próximos.*

*En caso de que el equipo directivo no elabore ninguna propuesta en el plazo correspondiente, el centro tiene que aplicar el proyecto aprobado una vez introducidas las observaciones realizadas por el Departamento de Inspección Educativa. Este proyecto se aplicará, de manera transitoria, desde el inicio del curso 2013-2014, o hasta que se apruebe un proyecto adecuado a la normativa vigente para los cursos próximos.*

***2. Lo dispuesto en los dos primeros párrafos del apartado anterior es igualmente aplicable a los centros que no hayan aprobado ningún proyecto de tratamiento integrado de lenguas.***

***En caso de que el equipo directivo no elabore ninguna propuesta en el plazo correspondiente, el Departamento de Inspección Educativa elaborará un proyecto. Este proyecto se tiene que aplicar, de manera transitoria, desde el inicio del curso 2013-2014, o hasta que se apruebe un proyecto adecuado a la normativa vigente para los cursos próximos.***

*3. El Departamento de Inspección Educativa es el encargado de velar por que las propuestas elaboradas se ajusten a la normativa vigente.”*

Se trata de un precepto que ostenta rango de Ley, incluido en la norma extraordinaria y urgente adoptada por el Ejecutivo Autonómico y convalidada por el Parlamento Balears.

Este artículo no incide en la inmediata, sorprendente y controvertida conversión a disposición con rango de Ley por el Ejecutivo Balear del Anexo del Decreto 15/2013, cuya aplicabilidad fue suspendida por dos Autos dictados por este Tribunal el 6 de septiembre de 2013 (recursos nº 203 y 207/2013), rango legal operado nada menos que a las dos horas de ser notificadas las resoluciones judiciales sobre medidas cautelares, precisamente mediante el artículo 3 y la disposición derogatoria del Decreto Ley 5/2013.

La organización sindical recurrente esgrime motivos de inconstitucionalidad – concretamente la vulneración de los derechos recogidos en el artículo 27 de la Constitución- contra un precepto incluido en una norma con rango de ley que no resulta aplicable al caso ni de cuya validez dependa el fallo de esta Sentencia. Se trata de una petición que se incardinaría de forma sustancial en los supuestos de un recurso de inconstitucionalidad contra el referido artículo del Decreto Ley 5/2013, cauce que ha sido utilizado por un número de senadores del grupo parlamentario socialista contra la integridad de la norma legal excepcional dictada por el Govern Balear, basándose formalmente en la inexistencia del presupuesto habilitante recogido en el artículo 49 del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears, la extraordinaria y urgente necesidad, así como la improcedencia al incidir sobre derechos fundamentales, recurso que ha sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el 14 de enero de 2014.

Por los argumentos anteriores, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad debe ser rechazado.

Por último, incidimos en la circunstancia consistente en que la Sala, en las Sentencias de los recursos contenciosos número 202/2013 y 203/2013, ya ha declarado nulo el Decreto 15/2013, bastará aquí reiterar esa declaración, reproduciendo sus razonamientos en cuanto resulten extrapolables por dar respuesta a las alegaciones esgrimidas por los litigantes, ello en aras del principio constitucional de seguridad jurídica y el derecho de igualdad ante la Ley.

**CUARTO:** Como punto de partida, en relación con el control judicial sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por los órganos administrativos competentes,

el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 28 de abril de 2009 (recurso 109/2007) determina que:

*“La actividad reglamentaria está subordinada a la ley en sentido material (artículos 97 de la Constitución , 51 de la Ley 30/1992 y 23 de la Ley 50/1997 ), en la medida en la que no puede abordar materias que le están reservadas, sin perjuicio de colaborar con ella o de desarrollar sus determinaciones. Los reglamentos no pueden, por tanto, inmiscuirse en determinados sectores, como los que indica el citado artículo 23 de la Ley 50/199 .*

*Desde el punto de vista formal, el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de sujetarse al procedimiento de elaboración legalmente establecido ( artículos 24 y 25 Ley 50/1997 ), respetando el principio de jerarquía normativa y el de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como a la publicidad necesaria para su efectividad ( artículo 9, apartado 3, de la Constitución ), según establece el artículo 52 de la Ley 30/1992 .*

*Los límites sustantivos y formales de la potestad reglamentaria determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el artículo 106 de la Constitución, en relación con el 26 de la Ley 50/1997 y el 1º de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de esta jurisdicción (BOE de 14 de julio), que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y del resto del ordenamiento, donde se incluyen los principios generales del derecho (interdicción de la arbitrariedad y proporcionalidad, entre otros). Acatados aquellos límites, queda a salvo y ha de respetarse el contenido del ejercicio de la potestad reglamentaria, que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del Tribunal que la controla, como resulta expresamente del artículo 71, apartado 2, de la Ley 29/1998 , que, aun en el supuesto de anulación de una disposición general, nos impide determinar la forma en que ha de quedar redactada la misma.”*

**QUINTO:** El primero de los argumentos de la demanda para fundar la pretensión de que se declare nulo o se anule en esta sentencia el Decreto 15/2013 consiste en denunciar que en el procedimiento de elaboración del mismo se ha omitido el trámite de información pública general.

Al respecto, interesa comenzar recordando que el artículo 44 de la Ley Balear 4/2001, de 14 de marzo dispone que:

*“Cuando lo exija la naturaleza de la disposición o lo decida el Consejo de Gobierno o el Consejero competente, el proyecto será sometido a información pública, de acuerdo con lo que dispone el punto 4 del artículo anterior”.*

Por otro lado el artículo 43.1 de la Ley Balear 4/2001 de 14 de marzo establece lo siguiente:

*“1.El proyecto debe someterse a la audiencia de los ciudadanos, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la ley que los agrupen o los representen, siempre que sus fines estén relacionados con el objeto de la regulación, en los siguientes casos:*

- a) Cuando lo exija una norma con rango de ley*
- b) Cuando la disposición deba afectar a los derechos y a los intereses legítimos de los ciudadanos*
- c) Cuando el Consejo de Gobierno, o el consejero competente, lo decida motivadamente (...)*

Al propio tiempo, hay que tener en cuenta que el artículo 105 a) de la Constitución se refiere al trámite de audiencia como una de las garantías básicas en el curso del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales emanadas de la administración que afecten a los ciudadanos a través de las organizaciones reconocidas por la Ley.

Pues bien, la audiencia constituye así un requisito esencial para la validez del resultado del procedimiento, teniendo por objeto no solo hacer valer por los interesados la defensa de los derechos e intereses que corresponda sino también facilitar el acierto en la elaboración de la disposición que corresponda a la vista de las propuestas de modificación del texto inicialmente propuesto.

La audiencia es un derecho constitucional de configuración legal y el incumplimiento de ese trámite acarrea la nulidad de la disposición en cuestión, como determina el Tribunal Supremo, por todas, en Sentencias de 13 de noviembre de 2000, 15 de julio de 2003, 9 de junio de 2004 y 6 de octubre de 2005.

En el supuesto del procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013, el proyecto se sometió al informe del Consejo Escolar de les Illes Balears, el cual es el máximo organismo consultivo en materia de enseñanza no universitaria dentro del ámbito territorial de las Illes Balears y organismo superior de representación en esta materia de los sectores afectados, encontrándose integrados en el mismo la Conselleria de Educación, los Consells Insulars, los Ayuntamientos, los padres y madres y tutores de los educandos, el profesorado docente, los alumnos, la Universidad, los representantes de las fuerzas sindicales más representativas o los representantes de las patronales.

Por lo tanto, puede afirmarse sin ningún género de dudas que el Consejo Escolar de les Illes Balears abarca un amplio campo representativo de la sociedad y de los distintos estamentos sociales que tienen implicación directa con la educación.

Derivado de la exposición precedente, la omisión del trámite de información pública que contempla el artículo 44 de la Ley BALEAR 4/2001 en el caso del procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013 no permite concluir que se ha incurrido en un vicio constitutivo de nulidad radical.

En efecto, el trámite de información pública solamente se impone por la Ley cuando lo exija la naturaleza de la disposición o así lo decida el Consell de Govern o el Conseller competente.

Y en el caso ocurre que ni el Consell de Govern ni el Conseller entendieron necesario ese trámite.

Ciertamente, el Decreto 15/2013, al implantar un nuevo modelo lingüístico –trilingüe– en la educación no universitaria, despliega sus efectos en un radio de acción amplio, afectándose así a una extensa capa de población, pero el hecho de haber emitido informe el Consejo Escolar de les Illes Balears es suficiente a estos efectos ya que supone el análisis del proyecto desde el organismo consultivo en materia de enseñanza no universitaria que en su seno engloba los más amplios sectores de la sociedad balear con relación directa en el ámbito educativo.

Además, al informe del Consejo Escolar de les Illes Balears se han sumado otros informes, emitidos por otras instituciones y entidades que, a su vez, estaban representadas en el seno de ese Consejo Escolar pero que quisieron informar individualmente.

En consecuencia, ha de concluirse, primero, que la publicidad no ha faltado en el caso del procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013; y, segundo, que la publicidad otorgada era suficiente y adecuada a la naturaleza de la disposición reglamentaria.

El motivo debe ser rechazado.

**SEXTO:** El segundo argumento de la demanda es que el Decreto 15/2013 incurre en vicio de nulidad radical por cuanto que en el procedimiento de elaboración del mismo

se ha prescindido de efectuar consulta a la Universitat de les Illes Balears (UIB), tal como impone el artículo 35 del Estatuto de Autonomía por el carácter de órgano consultivo del Govern Balear en todo lo referente a la lengua catalana.

A la tesis del sindicato demandante, sustentada en lo dispuesto en el artículo 35 del Estatuto de Autonomía y en el artículo 46 de la Ley Balear 4/2001, se opone la Administración demandada remitiéndose al respecto a la respuesta del Consell Consultiu, que ha venido a señalar, en resumen, que en el seno del Consell Escolar se integra un representante de la Universidad y ello permitía que ese ente pudiera realizar las alegaciones y observaciones que le parecieran más convenientes.

Además la CAIB aduce que el Decreto 15/2013 ni constituye una norma específicamente reguladora de la lengua catalana ni, en fin, regula cuestiones vinculadas exclusivamente a la lengua catalana, sino a todo el sistema educativo y todas las lenguas que se utilizan en la Educación.

Por último, la CAIB esgrime que la consulta a la UIB no se prevé en el texto del Estatuto como preceptiva, deduciéndose de ahí que hay que estar a lo dispuesto con carácter general en el artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Pues bien, comenzaremos nuestra respuesta recordando que el artículo 46 de la Ley Balear 4/2001, en relación a informes y dictámenes determina que:

*“Los proyectos de disposiciones deberán ser sometidos preceptivamente a los siguientes informes y dictámenes.*

*1.- El informe de los servicios jurídicos competentes.*

*2.- El informe de la secretaría general técnica competente, que debe referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas*

*3.- Los dictámenes del Consell Consultiu y los demás órganos de consulta y asesoramiento, en los casos previstos en la legislación que los regula”*

Y el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero) establece lo siguiente:

*“La institución oficial consultiva para todo lo que se refiere a la lengua catalana será la Universidad de las Illes Balears”.*

La disposición adicional tercera de la Ley Balear 3/1986, de 19 de abril de normalización lingüística, con referencia a la originaria versión del Estatuto Balear, dispone que:

*"Asimismo, de acuerdo con la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía, la institución oficial consultiva para todo lo que haga referencia a la lengua catalana será la universidad de las Islas Baleares podrá participar en una institución dirigida a salvaguardar la unidad lingüística, institución que estará formada, de acuerdo con la Ley del Estado, en colaboración con otras comunidades autónomas que reconozcan la cooficialidad de la lengua catalana y decidan formar parte de la misma"*

Por otro lado, en el apartado 2º del artículo 4 de los Estatutos de la UIB también recoge lo señalado en el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma.

Siendo pacífica, como no podía ser menos, la regulación del Estatuto de Autonomía, esto es, la previsión de consulta a la UIB en todo lo relativo a la lengua catalana, la cuestión es si la materia del Decreto 15/2013 entra dentro del ámbito de *"lo que se refiere a la lengua catalana"* y, de ser así, si el informe a emitir por la UIB era preceptivo o facultativo, de acuerdo con el artículo 86.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aunque este precepto se refiere al procedimiento de elaboración de actos administrativos, no al de disposiciones generales.

El ámbito normativo establecido para la utilización de la lengua catalana en los centros docentes no universitarios en esta Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 15/2013 arranca de lo dispuesto en el artículo 4.1 del Estatuto de Autonomía, es decir, parte, pues, de que la lengua catalana es junto con el castellano el idioma oficial.

Además, el artículo 4.3 del Estatuto de Autonomía hay que recordar que, en cuanto más ahora puede interesar, encomienda a todas y cada una de las instituciones de les Illes Balears:

- 1.- Que garanticen el uso normal y oficial del idioma catalán, como del idioma castellano.
- 2.- Que adopten las medidas necesarias para asegurar el conocimiento del idioma catalán, como del idioma castellano.

Por consiguiente, esa imposición estatutaria que pesa sobre todas las instituciones de les Illes Balears, pesa, pues, en todo caso sobre el Govern de les Illes Balears y pesa también en este mismo caso, es decir, pesa a la hora de la elaboración y aprobación del producto normativo –Decreto 15/2013- de que aquí tratamos.

Al respecto, ha de recordarse que en el marco de esa obligación estatutaria de normalizar el conocimiento y la utilización de la lengua catalana la Ley Balear 3/1986 -artículo 1.2.b- proclama entre sus objetivos el de asegurar el conocimiento y el uso progresivo del catalán como lengua vehicular en el ámbito de la enseñanza.

A partir de ahí, la Ley Balear 3/1986 establece que en todos los niveles, grados y modalidades de la enseñanza no universitaria deben enseñarse obligatoriamente la lengua y la literatura catalanas; y ello ha de ser llevado a cabo de modo tal que los alumnos puedan usar normal y correctamente las lenguas catalana y castellana al finalizar el periodo de escolaridad obligatoria.

El Decreto 92/1997, de 4 de julio de 1997, publicado en el BOIB nº 89, de 17 de julio de 1997, reguló el uso de la enseñanza de la lengua catalana -y de la enseñanza en lengua catalana- en los centros docentes no universitarios de les Illes Balears, estableciéndose el carácter vehicular de la lengua catalana en la enseñanza no universitaria; y todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Balear 3/1986 y en los artículos 16, 17 y 18 de la misma.

La Ley Balear 3/1986 contempla el uso de la lengua catalana como lengua de enseñanza en los ámbitos infantil, de educación primaria y educación secundaria obligatoria, respectivamente, desarrollándose en el artículo 19 de la misma el uso de esa lengua en el ámbito de la enseñanza en la educación secundaria postobligatoria.

Si repasamos el Decreto 92/1997, que regularía el uso de la enseñanza de y en lengua catalana, propia de las Islas Baleares, en los centros docentes no universitarios de las Islas Baleares, puede verse que el artículo 2 dispuso lo siguiente:

*"El número de horas de enseñanza de las asignaturas de lengua y literatura catalanas, propias de las Islas Baleares, será como mínimo igual al destinado a la enseñanza de la lengua y literatura castellanas, de acuerdo con el artículo 19.2 de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística en las Islas Baleares."*

En el artículo 15 se dispuso que las asignaturas de lengua extranjera se impartieran preferentemente en la lengua extranjera y, en consecuencia, como establece el artículo 16 y se reitera en el artículo 17 del Decreto 92/1997:

*".....en todo caso, igualmente que en las etapas posteriores, en la educación infantil, el uso de la lengua catalana, propia de las Islas Baleares, como lengua de comunicación y de enseñanza, será como mínimo igual al de la lengua castellana....."*

Por consiguiente, descontado lo que de la enseñanza de las lenguas extranjeras resultase, la mitad del resto de la enseñanza, como mínimo, debería llevarse a cabo usando la lengua catalana.

A esa ordenación del Decreto 92/1997 le seguiría la implantada mediante el Decreto 67/2008, de 6 de junio, publicado en el BOIB nº 83 de 14 de junio de 2008, que estableció la ordenación general de las enseñanzas de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria obligatoria en las Islas Baleares.

El Decreto 67/2008 ya contempla la enseñanza -artículo 10- no sólo de lenguas extranjeras sino también en lenguas extranjeras:

*"...sin que ello suponga modificación de los aspectos básicos del currículo regulados en el presente decreto no afecte a lo establecido en el Decreto 92/1997, de 4 de julio, que regula el uso y la enseñanza de y en lengua catalana....."*

Se considere o no que esa previsión no afectase al Decreto 92/1997, lo que ahora mismo tiene realmente interés para el presente caso es recordar que el Decreto 67/2008 fue impugnado en su día y que esta Sala, en la Sentencia número 886/2011, de 22 de noviembre, ya firme, declaró la nulidad de las siguientes previsiones del Decreto 67/2008:

- 1.- La exclusividad de la lengua catalana sobre el castellano en la educación infantil y en la educación primaria.
- 2.- La preferencia del uso de la lengua catalana sobre el idioma castellano en la enseñanza.

En consecuencia, la regulación aplicable en los centros de enseñanza no universitarios inmediatamente antes de la aprobación del Decreto 15/2013, es decir, antes de la aplicación del tratamiento integrado de lenguas, conocido como TIL, era precisamente la regulación existente en el Decreto 67/2008, y en lo no regulado por éste, la regulación contenida en el Decreto 97/1997, de forma que la enseñanza en los distintos centros educativos de ámbito no universitario preveía el uso de la lengua catalana al que antes ya hemos aludido.

La introducción en ese conjunto normativo del Decreto 15/2013 es, pues, muy relevante.

En efecto, el Decreto 15/2013 ha hecho real la alteración que con el Decreto 67/2008 era meramente probable, y lo ha llevado a cabo sin paliativos, viniendo así a suponer la efectiva modificación del sistema educativo, el cual era bilingüe y pasa ahora a ser trilingüe.

En ese vaivén de modelos de educación, el adelgazamiento de la enseñanza en lengua catalana es ineludible puesto que, pudiendo ser antes de hasta el resto después de descontar la enseñanza de las asignaturas de lengua extranjera, pasa ahora a ser hasta un resto significativamente menor, como es el que queda después de descontar las asignaturas de -y en- lengua extranjera.

Ahí queda ya a la vista -"y en carne viva"- la irremediable incidencia que en el peso real de la enseñanza en lengua catalana va a suponer la implantación del modelo educativo trilingüe.

Puestas así las cosas, es preciso tener en cuenta que la alteración que opera el Decreto 15/2013 es ya -e iba a ser desde el primer momento- sustancial para la lengua catalana, esto es, para el futuro del proceso de normalización en curso.

Por consiguiente, brilla con luz propia la necesidad de que la UIB hubiera sido consultada.

En efecto, con el punto de partida de la previsión estatutaria, sumada a ella la obligación legal impuesta a los poderes públicos para que velen por la normalización lingüística del catalán, de ahí deriva que, en lo que al caso importa, en el procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013, que vino -y viene aún- para alterar el modelo educativo, en concreto pasando de un sistema bilingüe a uno trilingüe, al fin, ha de ser a todas luces ineludible que en dicho procedimiento -y en la decisión normativa que en el mismo fuera a adoptarse- la opinión al respecto de la UIB haya de ser, si no seguida, si conocida y considerada, es decir, resultaba por tanto imprescindible que el proyecto normativo fuera sometido por la CAIB a consulta de la UIB.

De acuerdo con el razonamiento expuesto, tenemos que concluir que el contenido del Decreto 15/2013, al afectar a la lengua catalana y a su normalización en el ámbito educativo, entra de lleno en la función consultiva que estatutariamente tiene reconocida la Universidad.

La consulta a la UIB en el caso del Decreto 15/2013 es, como decimos, preceptiva o imprescindible, de acuerdo con el artículo 46. 3 de la Ley Balear 4/2001, ya que el artículo 35.2 del Estatuto de Autonomía se subsume en el presupuesto de “*en los casos previstos en la legislación que los regula*”, siendo reproducido el precepto de la norma institucional básica –como ya anunciamos- en la Ley Balear de Normalización Lingüística y en los Estatutos de la UIB.

Por consiguiente, tenemos que rechazar la tesis de la CAIB que, por la vía de orillar la posición institucional que el Estatuto de Autonomía reconoce a la UIB en materia como la del caso, por el contrario, sostiene que esa consulta es facultativa, esto es, innecesaria

Al respecto, nos cabe señalar que, ciertamente, la función consultiva que le confiere el artículo 35 del Estatuto de Autonomía a la UIB no ha sido normativamente desarrollada, pero esa falta de desarrollo no juega en contra sino a favor del mejor papel posible de la institución consultiva, contemplada como tal por la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

La UIB, a la vista de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es la institución a la que se le ha reservado -y se le ha entregado- la competencia o misión de asesorar al Govern en todo lo referente a la lengua catalana, seguramente por su carácter marcadamente científico y por los conocimientos que alberga.

Hay que repetir así que la UIB debería haber sido -y no fue- consultada por la Administración demandada en el curso del procedimiento de elaboración de su producto normativo.

Llegados a este punto, cabe concluir que omisión de la consulta a la UIB vulnera el Estatuto de Autonomía, de manera que el producto normativo aprobado por la Administración demandada con omisión de esa consulta incurre en vicio de nulidad plena, radical o absoluta previsto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Alcanzada ya esa conclusión anulatoria, sin embargo, vamos a continuar con un examen de los restantes fundamentos de esa demanda en materia de procedimiento y, en especial, nos detendremos en el examen del contenido en el apartado cuarto de la relación que hemos recogido en el primer fundamento de derecho de esta

sentencia que, como veremos, nos descubre otro vicio en el procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013.

**SÉPTIMO:** El tercer fundamento de la demanda se concreta en que en el procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013 se ha infringido el artículo 42.1 de la Ley Balear 4/2001 al haberse omitido un Estudio Económico.

El artículo 42.1 de la Ley Balear 4/2001 establece lo siguiente:

*"La elaboración de disposiciones administrativas es iniciada por el Consejero competente, el cual debe designar el órgano responsable del procedimiento. Para hacer su tramitación, **debe adjuntarse al anteproyecto una memoria y, en su caso, un estudio económico.**"*

A diferencia de lo que ocurre en el artículo 24-1 a) de la Ley Estatal 50/1997 de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, en la Ley Balear 4/2001 el estudio económico no resulta ineludible en todo caso sino que es preciso *"en su caso"*.

Pues bien, en el caso del Decreto 15/2013 lo que ha ocurrido es que en su procedimiento de elaboración se ha dejado señalado que la disposición normativa a aprobar no implicaba de forma directa un gasto concreto, sin perjuicio de que hubiera de haber una inversión en formación del profesorado, lo que se prevé llevar a cabo de forma progresiva y en la medida de las asignaciones presupuestarias de cada ejercicio.

Además, en el procedimiento de elaboración de la norma combatida consta el informe de los Directores Generales de Ordenación Innovación y Formación Profesional de Recursos Humanos y de la Secretaria General de la Conselleria de Educación -8 de febrero de 2013- señalándose en ellos, primero, que para el año 2013 se preveía destinar 267.984 euros a diversos programas para la mejora del aprendizaje de lenguas extranjeras; y, segundo, que la previsión de gastos de personal docente era muy difícil de calcular debido a que dependía de la planificación progresiva prevista en el proyecto que cada centro elaborase en su día.

Por consiguiente, la Sala considera que, en este caso, la ausencia de un detallado estudio económico no incurre en vicio.

**OCTAVO:** Como ya hemos visto en el apartado cuarto de la relación contenida en el primer fundamento de derecho de esta sentencia, FETE-UGT aduce en su demanda

que en el procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013 se ha infringido el artículo 42.2 de la Ley Balear 4/2011, al haberse omitido el informe que justificase la oportunidad de la regulación.

Al respecto, el sindicato actor argumenta que no basta con la mera mención a esa justificación en la Exposición de Motivos del Decreto 15/2013 ya que, en realidad, en la misma no figura ni la justificación de la oportunidad de la regulación ni tampoco sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos.

Pues bien, la CAIB alega en su contestación a la demanda que en el procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013 figura una Memoria del análisis del impacto normativo, aludiéndose en la misma a que el tratamiento de lenguas que se regula no incrementaba las cargas de la CAIB.

Con carácter preliminar, debemos recordar que el proceso de implantación de evaluaciones previas de las normas dio comienzo con la Directiva 2006/123/CE, referente a los servicios en el mercado interior y que impuso a los Estados la obligación en adelante de motivar las nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relativas al acceso o ejercicio de las actividades de que trataba, lo que se vería ampliado al introducirse por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre el artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La Ley Balear 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y de buen gobierno, pero sólo en relación a los anteproyectos de ley, no en cuanto a los reglamentos, exige una evaluación previa, concretada en la Memoria del análisis del impacto normativo, señalándose al respecto en el artículo 42 de la misma, referente a la calidad normativa, lo siguiente:

*“1.- La Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears velará por la cultura de la calidad normativa. En este sentido, para iniciar el proceso de elaboración de anteproyectos de ley, es requisito previo presentar un análisis de impacto normativo mediante un estudio riguroso de las consecuencias para la sociedad, especialmente las económicas, de aplicar una determinada norma, como también las posibles alternativas a esta norma y las consecuencias económicas derivadas de su aplicación.*

*2.- Este análisis se incluirá en la memoria justificativa previa que en todo caso se adjuntará a los anteproyectos legislativos, según lo que establece el artículo 13 de esta ley. El contenido y el sistema de elaboración y de gestión de esta «Memoria del análisis del impacto normativo» tienen que ser determinados por acuerdo del Consejo de Gobierno a propuesta de la consejería competente en materia de calidad de los servicios en un plazo no superior a dos meses contados a partir del mismo día de entrada en vigor de esta ley.*

3.- La memoria expresará el marco normativo en el que se inserta la propuesta y, en todo caso, incluirá una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia.

4.- Esta memoria hará referencia a criterios de simplificación y de reducción de cargas administrativas y valorará la oportunidad de la propuesta, el impacto económico y presupuestario, el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, las acciones de consulta hechas y las acciones de participación ciudadana desarrolladas, entre otros criterios que garanticen que las normas que se tienen que aprobar son necesarias, con objetivos claros, proporcionadas, eficaces, accesibles y transparentes.

5.- Se garantizará que la información obtenida a partir del estudio del impacto fluya tanto por los canales de comunicación con la ciudadanía como por los canales interadministrativos, mediante la instauración dinámica de sistemas de información en las organizaciones públicas.

6.- Se impulsará la cultura de la calidad normativa mediante el fomento de la participación de la sociedad civil, como elemento fundamental para mejorar la calidad de la legislación y su adecuación a las necesidades sociales."

La Ley Balear 12/2010, de 12 de noviembre, la cual traspuso la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior y a la que antes nos referíamos, modificó el artículo 42.2 de la Ley Balear 4/2001, pasando así a disponer respecto al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias lo siguiente:

*"2.- En la memoria deben justificarse la oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. También debe expresarse el marco normativo en que se inserta la propuesta y debe incluirse, en todo caso, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia.*

*Asimismo, se realizará un estudio de las cargas administrativas, en relación con la administración y las personas interesadas, que incluya la nueva regulación, si es el caso, con la finalidad de fomentar la simplificación administrativa y evitar que se incluyan trámites o cargas innecesarias."*

Puestas así las cosas, lo primero que cabe señalar es que la Ley Balear 4/2011, como se desprende de su artículo 42.2, precisa desarrollo reglamentario en cuanto a las herramientas evaluadoras de los anteproyectos de ley.

Ahora bien, independientemente de la consideración que mereciera esa falta de herramientas evaluadoras en relación a los anteproyectos de ley, en lo que ahora importa, es decir, por lo que se refiere a las disposiciones reglamentarias, como lo es el Decreto 15/2013, hay que señalar que la obligación de justificarlas *ex ante* es ineludible.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ya requería en su artículo 129, los informes y estudios previos para garantizar la legalidad, acierto y oportunidad de las disposiciones reglamentarias.

La Ley Estatal 50/1997, en su artículo 24.1.a., también requiere una memoria económica y un informe sobre la necesidad y oportunidad de los reglamentos estatales.

Por último, se exige un informe de impacto de género, que en el caso fue emitido por el Institut de la Dona el 21 de febrero de 2013.

Como es natural, la importancia de la eficiencia económica es innegable, pero esa eficiencia económica no es la única medida o parámetro para evaluar la calidad normativa de la disposición reglamentaria.

La necesidad del análisis previo en la elaboración de una disposición reglamentaria de la CAIB como la del caso, es decir, la necesidad de justificar el Decreto 15/2013, resulta también de la exigencia de justificación de los reglamentos recogida en el Capítulo I de la Ley Estatal 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la cual, conforme a lo establecido en su disposición final primera, tiene carácter de legislación básica -artículo 148.1.18ª de la Constitución- en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, con lo que es aplicable a la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.

Pues bien, el artículo 4 de la Ley Estatal 2/2011, de 4 marzo, de Economía Sostenible, referente a los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas, en resumen, contiene diversos mandatos de ponderación, es decir, mandatos que no predeterminan la decisión normativa, pero que la Administración concernida no puede dejar de tomarlos en cuenta.

Por lo tanto, el artículo 4 de la Ley Estatal 2/2011 determina en abstracto los estándares de calidad de la producción normativa, pero también impone obligaciones materiales.

En efecto, sobre la base de principios constitucionales como los de seguridad jurídica y eficacia, así como partiendo de principios bien contemplados por la Ley 30/1992 o bien aplicados por la jurisprudencia, como es el caso del principio de proporcionalidad, en definitiva, el artículo 4 de la Ley 2/2011 establece lo siguiente:

- 1.- En el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios.**
- 2.- En virtud del principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.**
- 3.- En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.**
- 4.- A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.**
- 5.- En aplicación del principio de transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente.**
- 6.- Para garantizar el principio de accesibilidad, se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.**
- 7.- El principio de simplicidad exige que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.**
- 8.- En aplicación del principio de eficacia, la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.**
- 9.- En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general."**

Por consiguiente, la CAIB, sometida también a la Ley Estatal 2/2011, se sujetaba así a la regla de comportamiento que en la misma se establece, es decir, la CAIB, integradas las exigencias analíticas que impone la Ley Estatal 2/2011 con la previa implantación por el artículo 42.2 de la Ley Balear 4/2001, en definitiva, estaba obligada a justificar la oportunidad de la regulación propuesta y su idoneidad para conseguir los fines públicos que la misma trata de cumplir, su entorno normativo y disposiciones a las que afecta, así como las cargas administrativas que la nueva normativa implicaría para la Administración y para los interesados.

En cuanto a la existencia -y suficiencia- de la Memoria del análisis del impacto normativo del Decreto 15/2013, que es lo que ahora mismo interesa, conviene remitimos al curso del procedimiento referido en el primer Fundamento de Derecho de esta Sentencia, destacando la existencia formal de una Memoria justificativa emitida por el Director General d'Ordenació, Innovació i Formació Professional el 20 de septiembre de 2012, un informe confeccionado por el mismo el 31 de enero de 2013 aplazando el estudio de cargas administrativas al momento posterior en que se

recibiese el dictamen del Consell Escolar, así como obrando también una Memoria complementaria de fecha 4 de febrero de 2013, en la que se limitaba a expresar que el Proyecto de Decreto TIL no incrementaba ni reducía las cargas administrativas.

Con el punto de partida de todo lo anterior, hay que recordar ahora que en los reglamentos autonómicos, al igual que sucede en los reglamentos estatales, y a diferencia de lo que ocurre con las leyes, en cuyo procedimiento de elaboración sobresale por regla general el debate parlamentario, la demostración de la existencia de un interés general que justifique la necesidad del reglamento ha de mostrarse en sus análisis y memorias.

Para el asunto que nos ocupa, en la elaboración del Decreto 15/2013 tenía que constar una Memoria del análisis del impacto normativo que realmente justificase la oportunidad, idoneidad y eficiencia de la regulación normativa adoptada, motivación que requería, entre otros extremos, citando solo algunos de ellos a modo ejemplificativo, primero, que se explicase que la regulación propuesta era oportuna, y para ello se podía haber dejado constancia de que se habían estudiado alternativas a la regulación que se implantaba del tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de les Illes Balears, y sólo se mencionan los programas fomentados o subvencionados que hasta entonces habían sido adoptados; segundo, que se expusiese que la normativa propuesta resultaba idónea y adecuada para conseguir los fines perseguidos, siendo el primordial que los educandos no universitarios obtengan un elevado grado de competencias lingüísticas no sólo en las dos lenguas vehiculares hasta el momento (catalán y castellano), sino también en una tercera lengua (extranjera); tercero, que se razonase que se habían considerado los principales efectos de la regulación de ese tratamiento integrado de las lenguas en los centros docentes no universitarios de les Illes Balears a la vista de la legislación vigente, y entre la misma, la Legislación orgánica y normativa estatal básica en materia de educación no universitaria, Ley Balear de Normalización Lingüística, y que esta propuesta reglamentaria respetaba y observaba los principios constitucionales de jerarquía y competencia normativa.

La mera invocación de un fin público o incluso simples explicaciones no cubre, pues, las exigencias de la Memoria de análisis de impacto normativo, es decir, no son suficientes.

En efecto, la Memoria de análisis de impacto normativo cumple una doble función, primero, de suministrar a la CAIB la información necesaria para adoptar la específica decisión normativa precisa y, a la vez, esa Memoria de impacto normativo cumple también la función de aportar y hacer públicas sus razones.

Por lo tanto, la Memoria de análisis de impacto normativo no se conforma con meras explicaciones sino que requiere la demostración de que la norma aprobada ha venido precedida de un completo proceso de análisis adecuado al caso, máxime cuando esa norma reglamentaria afecta a derechos e intereses básicos de los ciudadanos, subsumidos en el derecho fundamental a la educación.

Y ese proceso de análisis incluye la ponderación de los intereses en juego, la evaluación de los posibles efectos de la norma aprobada, la valoración de opciones alternativas y la elección de medios adecuados.

En consecuencia, el procedimiento reglamentario tiene una importancia primordial, por supuesto para la CAIB, obligada a la realización de un análisis cabal y detenido de la situación y obligada por tanto a fundar la decisión normativa. Pero el procedimiento reglamentario también es de interés para los afectados, que cuentan así con nuevos elementos para combatir en esta sede jurisdiccional esa decisión normativa.

Se configura de ese modo una ampliación del alcance del control judicial de la potestad reglamentaria de la CAIB sobre la base de lo establecido en el artículo 106.1 de la Constitución.

Pues bien, en el caso del Decreto 15/2013, obligada la CAIB a justificarlo por imperativo legal, y obligada la Sala a comprobar si ese Decreto 15/2013 realmente había venido precedido de un proceso de análisis y ponderación adecuado que fundamentase la regulación implantada, en definitiva, ocurre que, como venimos señalando, esa debida demostración falta; y ello por más que en el procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013, tal y como ya hemos visto, no falta una Memoria de análisis de impacto normativo, pero su presencia es meramente formal, esto es, no aparece por tanto que en esa Memoria se dé por la CAIB la respuesta a si la propuesta normativa resultaba oportuna y adecuada al fin primordial de que los

alumnos de enseñanzas no universitarias alcanzasen unos conocimientos y competencias en, al menos una lengua extranjera, que se situasen en el mismo nivel que los obtenidos en las dos lenguas oficiales de esta Comunidad Autónoma, objetivo que a todas luces resulta trascendente para su presente educativo y su futuro profesional, de acuerdo con el entorno socio-cultural y económico en el que estamos inmersos, y cuya importancia ha sido puesta de relieve por las instituciones de la Unión Europea.

Por ello, debemos concluir que el Decreto 15/2013 infringe la Ley Balear 4/2011 y la Ley Estatal Básica 2/2011, de manera que incurre así en vicio de nulidad de pleno derecho recogido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, con lo que también por esta razón procede la estimación de la primera de las pretensiones de la demanda, relacionada ya en el segundo antecedente de hecho de esta Sentencia.

**NOVENO:** El sexto fundamento de la demanda consiste en que en el procedimiento de elaboración del Decreto 15/2013 se habría infringido el artículo 37.1.c. de la Ley Estatal 7/2007, de 12 de abril, reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público, en relación con lo dispuesto en el artículo 23 y en la disposición adicional única del Decreto 15/2013, en concreto por falta de negociación colectiva.

Al respecto, interesa ahora recordar lo que la Sala decía en su Sentencia número 850/2013, de 17 de diciembre:

*"El artículo 37 del EBEP enumera en su apartado 1º las materias que han de ser objeto de negociación y en el apartado 2º. las que están excluidas de ella. De esa distribución se infiere que han de ser ineludiblemente objeto de negociación con las fuerzas sindicales los criterios generales o las medidas de planificación con capacidad para articular y desarrollar una política de gestión de personal, deviniendo nulas por quebrantamiento de lo dispuesto en el artículo 62-1 e) los actos administrativos que no respeten esa negociación con los representantes de los empleados públicos. Pero las decisiones concretas, –a modo de ejemplo, cuántos puestos de trabajo han de integrar una determinada unidad administrativa o su adscripción a un servicio u otro–, es decisión que afecta al exclusivo ámbito de la potestad de autoorganización administrativa y como tal, excluida del ámbito de la negociación. En definitiva el EBEP diseña un sistema de negociación productor de disposiciones generales (criterios y mecanismos generales), que definan las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en sus aspectos generales y estructurales, sin que en las Mesas de Negociación deban abordarse decisiones concretas que corresponden a la Administración. En este mismo sentido se pronuncia la Sentencia de 5 de marzo de 2009 de la AN y la del TS de 30 de septiembre de 2010".*

Pues bien, en el caso del Decreto 15/2013 cabe señalar, primero, que el borrador del proyecto de Decreto fue objeto de negociación en la Mesa sectorial de Educación, constanding así en las Actas levantadas el 4 de febrero y el 12 de febrero

de 2013; segundo, que en esas ocasiones estuvieron representados, en lo que ahora interesa, el STEI-I, pero también los sindicatos FETE-UGT, ANP y FE-CCOO; tercero, que en esas oportunidades hubo debate sobre el contenido de las disposiciones, manifestándose por los sindicatos su frontal desacuerdo, solicitándose por ello su retirada y formulándose concretas alegaciones por escrito.

Ciertamente, acuerdo no hubo entre los agentes sociales, pero esta falta de convenio no supone la falta de negociación.

En consecuencia, la Sala considera que la CAIB sí que negoció.

**DÉCIMO.-** Conforme a lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, en la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, procede imponer las costas del juicio a la Administración demandada.

En atención a lo expuesto:

### FALLAMOS

**PRIMERO.-** Estimamos el recurso contencioso-administrativo.

**SEGUNDO.-** Reiteramos ahora la declaración de no ser conforme a Derecho y nulo el Decreto 15/2013, declaración que figura efectuada ya por este Tribunal en la sentencia del recurso contencioso-administrativo número 202/2013.

**TERCERO.-** Imponemos las costas del juicio a la Administración demandada.

Contra esta sentencia cabe recurso de casación, a preparar ante este Tribunal y para el Tribunal Supremo, en el plazo de diez días a partir de la notificación.

Así por esta nuestra sentencia, de la que quedará testimonio en autos para su notificación, la pronunciamos, mandamos y firmamos.



PUBLICACION.- Leída y publicada que ha sido la anterior sentencia por la Magistrada de esta Sala Ilma. Sra. D<sup>a</sup> Alicia Esther Ortuño Rodríguez que ha sido ponente en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. El Secretario, rubricado.