

**INFORME SOBRE LA LEGALITAT DE L'ORDRE DE LA
CONSELLERA D'EDUCACIÓ, CULTURA I UNIVERSITATS DE 9 DE
MAIG DE 2014, PER LA QUAL ES DESENVOLUPEN DETERMINATS
ASPECTES DEL TRACTAMENT INTEGRAT DE LLENGÜES ALS
CENTRES DOCENTS NO UNIVERSITARIS**

MARGALIDA CAPELLÀ ROIG

*Professora de Dret Internacional
Públic i Relacions Internacionals
Universitat de les Illes Balears*

SARA H. LADÀRIA LLITERES

*Professora de Dret Constitucional
Universitat de les Illes Balears*

JOANA M. SOCIAS CAMACHO

*Professora de Dret Administratiu
Universitat de les Illes Balears*

SEBASTIÀ RUBÍ TOMÀS

*Professor de Dret Constitucional
Universitat de les Illes Balears*

BARTOMEU TRIAS PRATS

*Professor de Dret Administratiu
Universitat de les Illes Balears*

I. OBJECTE DEL DICTAMEN

El senyor Vicenç Rodrigo, en nom de la Federació d'Associacions de Pares (FAPA) ha sol·licitat a la Universitat de les Illes Balears l'emissió d'un informe sobre la legalitat de la normativa que implanta el Projecte Integrat de Llengües a les Illes Balears. Un cop tramesa la sol·licitud al Departament de Dret Públic, s'ha encarregat a la senyora Joana M. Socias Camacho i al senyor Bartomeu Trias Prats, professors de Dret Administratiu, a la senyora Sara Helena Ladària Lliteres i al senyor Sebastià Rubí Tomàs, professors de Dret Constitucional, i a la senyora Margalida Capellà Roig, professora de Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals, l'emissió d'un informe sobre la legalitat de l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014, per la qual es desenvolupen determinats aspectes del tractament integrat de llengües als centres docents no universitaris.

II. ANTECEDENTS

1. El Decret 15/2013, de 19 d'abril, pel qual es regula el tractament integrat de les llengües en els centres docents no universitaris de les Illes Balears té per objecte equiparar, quant a formació i capacitació, les dues llengües oficials amb les estrangeres (preferentment, l'anglesa). Per això, preveu que les distintes matèries (també les no lingüístiques) s'imparteixin en les dues llengües oficials i, almenys, en una llengua estrangera. La disposició preveu un procediment ordinari d'elaboració i aprovació dels projectes lingüístics (article 19) i un procediment especial, de conformitat amb el principi d'autonomia, per aquells centres que requereixin una distribució horària distinta a la prevista en el Decret (article 20).

2. Tanmateix, aviat sorgiren dubtes en relació amb el Decret 15/2013, particularment quant a la manera i els tràmits per aprovar els projectes lingüístics, sobretot en el cas dels projectes previstos a l'article 20. Davant les dificultats

interpretatives, el secretari autonòmic d'Educació dictà el 9 i el 22 de maig de 2013 sengles Instruccions sobre l'aplicació de les disposicions contingudes en el reglament.

3. Paral·lelament, el 18 de juny de 2013 s'inicià el procediment d'impugnació del Decret 15/2013 i de les Instruccions de 9 de maig de 2013 a través de la interposició del recurs contenciós administratiu corresponent.

4. El 6 de setembre de 2013 dues resolucions del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears disposaren, com a mesura cautelar, la suspensió de l'aplicació tant de l'annex del Decret 15/2013 com de les Instruccions de 9 de maig. Ambdues resolucions suposen, a la pràctica, la paralització de la posada en marxa del model de tractament integrat de llengües per al curs 2013-14.

5. Davant la decisió judicial descrita al paràgraf anterior, el Govern de les Illes Balears optà per una estratègia distinta destinada a alterar la situació definida per les dues resolucions del Tribunal Superior de Justícia. I així, el mateix dia 6 de setembre, el Consell de Govern aprovà el Decret llei 5/3013, pel qual s'adopten mesures urgents en relació amb la implantació, per al curs 2013-14, del sistema integrat de llengües en els centres docents no universitaris. Amb l'aprovació d'aquesta norma es tractava de fer efectives, mitjançant un règim sobrevingut i excepcional, les previsions del règim anterior que havien quedat sense efecte.

6. L'ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014, per la qual es desenvolupen determinats aspectes del tractament integrat de llengües als centres docents no universitaris de les Illes Balears, completa la implantació de l'ensenyament trilingüe que, recordem, el Govern ha dut a terme amb l'aprovació del Decret 15/2013, de 19 d'abril, i el Decret llei 5/2013, de 6 de setembre (que estableix mesures per al curs 2013-14 i deroga l'article 20 del Decret 15/2013). Aquest conjunt normatiu implica la regulació del procediment ordinari per a l'elaboració i aprovació del Projecte Integrat de Llengües i d'altres

procediments quan els centres «requereixin una distribució horària de les llengües d'ensenyament diferent».

Tothom coneix, encara que sigui de manera aproximada, en què consisteix l'anomenat sistema de tractament integrat de llengües que el Decret 15/2013 ha introduït a l'ensenyament no universitari de les Illes Balears. Tal com afirma l'exposició de motius d'aquesta norma, el projecte lingüístic dels centres docents no universitaris de les Illes Balears s'ha estructurat, tradicionalment, sobre l'ús de les dues llengües oficials, català i castellà, i si esqueia, sobre la implantació voluntària de diversos programes de suport a l'ensenyament de les llengües estrangeres.

Aquesta realitat, tanmateix, és la que ha alterat el Decret 15/2013, mitjançant la instauració del referit model de tractament integrat de llengües, això és, un model en el qual la llengua estrangera no és considerada només com una matèria curricular, sinó que és incorporada –a través del projecte lingüístic corresponent– com a llengua vehicular de l'ensenyament.

Així doncs, el Decret 15/2013, tal i com ho manifesta expressament el seu preàmbul, el que ha fet en realitat ha estat implantar un sistema d'ensenyament plurilingüe. O per dir-ho d'una manera més clara, convertir el model vigent fins aleshores, d'ensenyament *de* llengües estrangeres, en un model distint en el qual s'imposa l'ensenyament *en* llengües estrangeres.

En definitiva, tal com ha advertit la Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears de 2 de setembre de 2013, la incorporació del sistema de tractament integrat de llengües ha suposat «una nova regulació del marc lingüístic fins ara present en l'ensenyament no universitari de les Illes Balears». Aquest ha estat, ni més ni manco, el propòsit i el resultat del Decret 15/2013; i, per tant, també de l'Ordre de 9 de maig de 2014 que el desenvolupa.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera. Sobre el procediment d'elaboració de l'Ordre: dictamen de la Universitat de les Illes Balears i altres informes

A) Tal com afirma el Dictamen del Consell Consultiu relatiu a l'Ordre que ens ocupa –Dictamen 42/2014–, en el procediment d'elaboració d'aquesta disposició normativa s'han respectat, en essència, tots els tràmits que estableix, per a les disposicions de rang reglamentari, la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears (articles 42 i següents).

Això no obstant, com a excepció, en el mateix dictamen es fa constar l'absència de dos informes molt concrets: un és l'informe de la Comissió Tècnica d'Assessorament per a l'Ensenyament de i en Llengua Catalana, i l'altre és l'informe de la Universitat de les Illes Balears. En efecte, ambdós informes no han estat sol·licitats ni emesos en el procediment d'elaboració de l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats, malgrat que es tracta, com més endavant podrem comprovar, d'informes de caràcter preceptiu.

El Dictamen del Consell Consultiu, tot i reconèixer aquesta circumstància, sembla no atribuir-li excessiva rellevància des del punt de vista de l'afectació sobre la validesa de la norma reglamentària. Però ho fa amb uns arguments, ja ho avancem des d'ara, que no podem compartir en absolut. Així és, segons el nostre parer, ambdós informes haurien d'haver-se sol·licitat i figurar a l'expedient relatiu a l'Ordre, de manera que ometre'ls constitueix un defecte que sí que té conseqüències per a la validesa de la norma esmentada. A continuació tractarem de raonar el nostre plantejament.

B) Com a punt de partida, convé que situem correctament l'objecte de l'Ordre, que no és altre, com així ho afirma la pròpia disposició (article 1), que el de «desenvolupar el Decret 15/2013, de 19 d'abril, pel qual es regula el tractament integrat de les llengües als centres docents no universitaris de les Illes Balears, i el

Decret llei 5/2013, de 6 de setembre, pel qual s'adopten determinades mesures urgents en relació amb la implantació, per al curs 2013-2014, del sistema de tractament integrat de les llengües als centres docents no universitaris de les Illes Balears».

Vol dir això, doncs, que el contingut de l'Ordre se situa en el mateix àmbit material que el del Decret i el del Decret llei. O per dir-ho de manera més ràpida, que l'Ordre té com a objecte la regulació, en tota una sèrie d'aspectes diversos, (calendari d'aplicació, contingut dels projectes, modificació dels projectes, etcètera) de l'esmentat sistema de tractament integrat de llengües (TIL).

Conegut l'objecte i l'abast d'ambdues disposicions, que ja s'han explicat en els antecedents, ningú no pot negar que la suma d'una i de l'altra ha suposat un notable impacte sobre la posició de la llengua catalana en l'ensenyament. O més encara, ha provocat una alteració significativa de la posició del català com a llengua vehicular de l'ensenyament no universitari.

La raó de l'afirmació anterior és tan òbvia que no exigeix excessives explicacions: si el sistema de tractament integrat de llengües implica que la llengua estrangera no només sigui matèria d'ensenyament, sinó que sigui també vehicle de l'ensenyament, és evident que això ha de repercutir sobre l'ús de les dues llengües cooficials, i particularment del català, com a llengües de l'ensenyament. Bé pot afirmar-se, per tant, que el sistema de tractament integrat de llengües, o millor dit, les normes que el regulen, inclosa per suposat l'Ordre de 9 de maig de 2014, contenen mesures o disposicions que afecten l'ensenyament *de* i *en* llengua catalana. I en conseqüència, que incideixen sobre l'estatus jurídic social de la llengua pròpia de les Illes Balears, el català.

Doncs bé, acceptada aquesta premissa notòria, d'aquí deriva precisament la necessitat d'haver disposat, en el procediment d'elaboració de l'Ordre, dels dos informes dels quals s'ha prescindit, el de la Comissió Tècnica d'Assessorament

per a l'Ensenyament *de i en* Llengua Catalana i el de la Universitat de les Illes Balears.

Quant a l'informe de la Comissió, la seva exigència no admet cap dubte. L'article 4 de l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 8 de novembre de 2013, per la qual es modifica i es regula la comissió esmentada, assenyala expressament que correspon a la Comissió «conèixer i emetre informe sobre l'ensenyament i l'ús de la llengua catalana en els centres docents no universitaris». Per tant, sabut que l'Ordre de 9 de maig de 2014 incideix plenament sobre l'ús i l'aprenentatge del català en l'ensenyament no universitari, és innegable que l'elaboració de l'Ordre havia d'haver comptat amb el parer de la referida comissió.

Pel que respecte a la Universitat de les Illes Balears, per altra banda, la participació d'aquesta institució en el procediment d'elaboració de l'Ordre vendria imposada directament des del màxim nivell normatiu, des del propi Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, l'article 35 del qual disposa que «la institució oficial consultiva per a tot el que es refereix a la llengua catalana serà la Universitat de les Illes Balears». Queda clar, doncs, que la Universitat de les Illes Balears també hauria d'haver estat consultada quant al contingut de l'Ordre, atès que aquesta norma, com ja hem dit abans, incideix sobre l'estatus del català, particularment sobre un aspecte tant rellevant com és el relatiu al seu ensenyament.

C) A l'inici havíem dit que l'absència dels dos informes, el de la Comissió Tècnica i el de la Universitat, queda constatada en el Dictamen emès pel Consell Consultiu sobre l'Ordre de 9 de maig de 2014. Havíem dit també, però, que en ambdós casos l'òrgan consultiu disculpa l'absència de l'informe. O millor dit, nega que la manca d'aquests informes tingui transcendència jurídica des del punt de vista de la validesa de la norma reglamentària. L'argument que fa servir el Consell Consultiu per donar suport a la seva posició és molt simple, i consisteix bàsicament a afirmar que la Conselleria va poder disposar, durant el procés

d'elaboració de l'Ordre, del parer tant de la Universitat com de la Comissió Tècnica, no directament, això és cert, però sí indirectament, a través dels informes d'altres òrgans.

Pel que fa referència a l'informe de la Universitat, en primer lloc, se'ns diu que a l'expedient d'elaboració de l'Ordre hi consta l'informe emès pel Consell Escolar de les Illes Balears. I a continuació, que la Universitat és representada al Consell Escolar esmentat, de tal manera que el seu parer va poder ser expressat a través d'aquesta via, és a dir, a través de l'informe del Consell.

D'aquí resulta, en conseqüència, que l'absència d'un pronunciament directe per part de la Universitat no es consideri un vici rellevant. Com ja havíem dit en un altre moment, un argument d'aquest tipus, com el que manté el Consell Consultiu, no sembla que sigui admissible.

D'entrada, una simple dada numèrica servirà per tenir una imatge clara de les dificultats de l'argument. El Decret legislatiu 112/2001, de 7 de desembre, pel qual s'aprova la Llei de consells escolars de les Illes Balears, regula, a l'article 9,¹ la composició del Consell Escolar de les Illes Balears. I preveu, en concret, que aquest òrgan serà integrat per representants de les distintes administracions, dels centres educatius, dels membres de la comunitat educativa i d'altres entitats relacionades amb l'ensenyament, fins arribar a una xifra total de gairebé una cinquantena de membres. Idò bé, entre tots aquests membres, només un, designat pel Rector de la Universitat, representa aquesta institució. Per tant, resulta certament difícil, coneguda aquesta dada, pretendre que l'opinió expressada pel Consell Escolar –a través del seu informe– pugui servir com a via adequada per a l'expressió del parer de la Universitat.

¹ Aquest article fou modificat per la disposició final segona del Decret Llei 5/2012, d'1 de juny, de mesures urgents en matèria de personal i administratives per a la reducció del dèficit públic del sector públic de les Illes Balears i d'altres institucions autonòmiques.

Però encara més, creiem que un argument del tipus del que fa servir el Consell Consultiu no resulta compatible amb la posició institucional que l'Estatut d'Autonomia assigna a la Universitat en relació amb la llengua catalana, i suposa, per altra banda, un maneig equivocat d'alguns aspectes bàsics de la teoria de l'organització administrativa.

Com havíem dit abans, l'article 35 de l'Estatut d'Autonomia defineix la Universitat com la «institució oficial consultiva» per a tot allò que es refereix a la llengua catalana. Queda clar, amb aquesta proclamació solemne, que la voluntat de l'Estatut d'Autonomia és que la Universitat sigui consultada i escoltada pels poders públics en totes aquelles actuacions que poden incidir sobre l'estatus del català. Però sobretot, i això és essencial, el que vol la proclamació estatutària és que la Universitat sigui consultada de manera directa, és a dir, que la Universitat expressi el seu parer com a institució acadèmica i persona jurídica que és. Això vol dir, doncs, que no es pot confondre aquest parer amb el parer que expressa la persona física, representant de la Universitat, en el si d'un òrgan aliè a la institució.

La opinió o voluntat expressada d'aquesta darrera manera no equival en absolut, ni per tant pot substituir, l'opinió o voluntat que reclama l'Estatut quan configura la Universitat com a institució consultiva.

Respecte a l'informe de la Comissió d'Assessorament, en segon lloc, el plantejament que manté el Consell Consultiu per excusar-ne l'absència és del mateix estil que l'anterior. Se'ns diu, en aquest cas, que en la composició de la Comissió hi ha representats tant els membres de la comunitat educativa com la pròpia Administració educativa, això és, la mateixa Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats. D'aquesta manera, es conclou, l'absència de l'informe no resulta tampoc rellevant, tota vegada que, per una banda, el parer de la comunitat educativa ja s'ha obtingut a través de l'informe del Consell Escolar, i per altra, pel que fa al parer de l'Administració, aquesta és precisament la que promou la norma.

Com es pot comprovar, en aquest cas el raonament és encara més forçat que en el supòsit anterior, tant que s'arriba a l'absurd d'excusar la manca de l'informe amb l'argument que l'òrgan consultiu és integrat per representants de la pròpia Administració consultant. Tant difícil resulta la justificació, en fi, que el Consell Consultiu es veu forçat a admetre que «sembla paradoxal la creació d'organismes consultius especialitzats en la matèria si després, en el futur, ni tan sols se'ls consulta sobre aquelles disposicions reglamentàries en projecte que tenen una relació directa amb les seves funcions».

D) Segons la nostra opinió, la situació descrita pel Consell Consultiu no es paradoxal, sinó més aviat il·legal. És a dir, constatada l'existència d'òrgans i institucions consultives, per una banda, i acreditat en el cas concret el caràcter preceptiu de l'informe d'aquests òrgans i institucions, per altra, la manca o omissió de l'informe esmentat constitueix un vici del procediment. I a més a més, un vici que no es pot entendre esmenat –per les raons que ja hem exposat– amb els informes emesos per uns altres òrgans que no tenen, ni per raó de les seves funcions ni per raó de la seva composició, el caràcter especialitzat d'aquells que han estat exclosos del procediment.

En definitiva, per tant, creiem que la irregularitat procedimental produïda en l'elaboració de l'Ordre de 9 de maig de 2014 constitueix un vici rellevant que afecta la validesa de la norma reglamentària.

En aquest sentit, hem de recordar ara el que tantes vegades ens ha dit la jurisprudència (vegeu, per totes, la STS de 28 de juny de 2004), això és, que l'exercici de la potestat reglamentària està subjecta a tota una sèrie de límits, tant materials com formals. I que el procediment d'elaboració dels reglaments forma part, precisament, dels límits materials. Per aquest motiu, l'incompliment del procediment establert constitueix una vulneració dels límits de la potestat reglamentària i, en conseqüència, serveix de raó per fonamentar l'eventual

impugnació de la norma reglamentària, en aquest cas, l'Ordre de 9 de maig de 2014.

Segona. Sobre l'eficàcia temporal del Decret llei 5/2013, de 6 de setembre, pel qual s'adopten determinades mesures urgents en relació amb la implantació, per al curs 2013-14, del sistema de tractament integrat de les llengües als centres docents no universitaris

Segons disposa l'article 1 de l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014, que ja hem citat abans, l'objecte de la disposició és la de desenvolupar no només el Decret 15/2013, de 19 d'abril, pel qual es regula el tractament integrat de llengües en els centres docents no universitaris de les Illes Balears, sinó també el Decret llei 5/2013, de 6 de setembre, «pel qual s'adopten determinades mesures urgents en relació amb la implantació pel curs 2013-2014».

En aquest apartat pretenem, a la vista de la dicció literal tant del títol del Decret llei com de la seva transcripció a l'Ordre de 9 de maig de 2014, analitzar si el Decret llei, més enllà del curs 2013-14, segueix tenint eficàcia jurídica i si, per tant, podia ser objecte de desenvolupament a través d'una norma reglamentària per al curs 2014-15.

Certament, l'estudi d'aquesta qüestió no s'aventura fàcil, ja que obliga a entrar a analitzar termes jurídics com vigència, validesa i eficàcia, termes que, com explica la millor doctrina administrativa (MUÑOZ MACHADO), «són conceptes que expliquen el cicle vital de les normes, les condicions per a la seva integració en l'ordenament jurídic i per a la producció dels efectes que pretenen». Afirmar, així mateix, que una norma es pot entendre vigent des del moment de la seva publicació i fins que, per alguna de les regles del dret, resulta derogada, expressament o tàcitament, per una altra.

El que succeeix és que, com diu l'autor esmentat, «les normes vigents no són necessàriament ni vàlides ni eficaces», ja que «la vigència significa que el curs de la formació de la llei ha conclòs». Però segueix dient que «és possible que una norma vigent no sigui eficaç», ja que «una norma té eficàcia quan s'aplica a les situacions de fet a què es refereix i projecta conseqüències jurídiques sobre les mateixes». I, com segueix explicant l'autor citat a través de distints exemples, és perfectament possible trobar normes vigents però sense eficàcia, com és el cas de les normes programàtiques, les quals necessiten un desenvolupament normatiu posterior per tal de ser efectives.

Acaba dient l'autor indicat: «l'eficàcia, per tant, pot estar bloquejada, malgrat que les normes estiguin vigents.» És més, afirma MUÑOZ MACHADO, que «la vigència no implica l'eficàcia, encara que normalment la dugui aparellada, ja que, en determinades hipòtesis es pot no donar en normes vigents [...]. La vigència determina un efecte de futur de les normes. Les normes noves regulen fets o situacions que es produiran o existiran en el moment en què aquella estigui en vigor. Per tant, no hi ha efectes de la norma durant la *vacatio legis*, que és un període de temps específicament decidit pel legislador, en el qual la vigència de la norma no s'ha perfeccionat. Però tampoc produeixen efectes les normes plenament vigents si el legislador ha sotmès la seva emergència a alguna classe de terme o condició.» (El subratllat és nostre.)

Per acabar, convé extreure també una de les argumentacions que MUÑOZ MACHADO exposa quan afirma que «les lleis, com totes les normes, tenen, per principi, vigència indefinida, els seus efectes són *sine die*. Certament, ja hem dit més enrere que no existeix cap obstacle constitucional per tal que les pròpies lleis limitin el temps de la seva vigència. En algun cas, fins i tot la pròpia constitució ha establert terminis fixos de vigència d'algunes lleis com la de Pressuposts (art. 134.2 CE). Encara que sigui més complex, també es pot considerar que la vigència de les lleis cessa quan conclou o cessa la raó de les mateixes. No constant amb previsions específiques de la pròpia llei al respecte, resulta extraordinàriament complex identificar quina és la *ratio* de la llei, i quan ha deixat

d'estar present aquesta raó de ser. En termes constitucionals no existeix el menor inconvenient per acceptar que les lleis incorporin condicions i termes determinants de la seva aplicabilitat.» (El subratllat és nostre.)

Veiem, per tant, tal i com ens explica l'autor esmentat que una norma pot preveure la seva pròpia limitació de vigència i aplicabilitat temporal.

Pertoca, ara, analitzar el contingut del Decret llei 5/2013, de 6 de setembre, (publicat al BOIB núm. 124 el dia 7 de setembre de 2013) per veure si el seu títol, referit al curs 2013-14, té un reflex dins el propi cos normatiu. Aquesta norma va ser aprovada, com diu el seu títol, per adoptar «determinades mesures urgents en relació amb la implantació, per al curs 2013-2014, del sistema de tractament integrat de les llengües als centres docents no universitaris de les Illes Balears».

Al paràgraf tercer de la seva exposició de motius explica que «l'aplicació del sistema de tractament integrat de llengües prevista per al curs 2013-2014, el qual ja s'ha iniciat des del 2 de setembre amb la incorporació del professorat als seus llocs de treball, ha suposat una important tasca de planificació duita a terme sobre la plantilla del personal docent per al curs 2013-2014, una part sensible de les places de la qual han estat perfilades amb el requisit que el coneixement de l'idioma estranger per tal de poder aplicar el projecte de tractament de llengües aprovat pels centres».

Aquesta mateixa idea es reitera al paràgraf sisè quan diu que «resulta del tot necessari i urgent que els centres docents no universitaris de les Illes Balears puguin aplicar [...] el projecte de tractament integrat de llengües i per a l'aplicació del qual s'ha fet la corresponent planificació a tots els àmbits (recursos econòmics, humans i pedagògics), per tal d'evitar que a l'inici del curs escolar 2013-2014 els centres no disposin d'un, la qual cosa produiria greus perturbacions als interessos generals, pel que afecta la planificació educativa d'aquest curs, i tercers, en tant que afecta als participants en un procediment de concurrència competitiva, i sobretot, els alumnes i les famílies, afectant el dret a l'educació.»

Resulta destacable, també, la redacció del paràgraf setè quan enraona la necessitat de derogar l'article 20 del Decret 15/2013 i aprovar un nou precepte, «atesa la necessitat i urgència que els centres puguin aplicar el projecte de tractament integrat de llengües al començament del curs escolar 2013-2014.» Reitera aquesta mateixa idea el paràgraf vuitè quan acaba dient: «per tal que tots els centres puguin disposar d'un projecte de tractament integrat de llengües per aplicar a l'inici del curs escolar 2013-2014». I la repeteix al tercer paràgraf dels darrers quan afirma: «Per tot això, es fa necessari, de manera urgent, aprovar l'instrument normatiu que permeti la immediata aplicació efectiva dels projectes de tractament integrat de llengües per part dels centres educatius no universitaris de les Illes Balears, de manera que sigui possible aplicar-los per al curs 2013-2014.»

Sembla clar, des del nostre punt de vista i amb les explicacions de l'exposició de motius, que la voluntat del legislador extraordinari era elaborar una norma la vigència de la qual fos limitada en el temps, o sigui, durant el curs 2013-14. Però, per sortir de dubtes, ho deixà més clar la pròpia norma, a l'article 1 (rubricat «Objecte i finalitat»), que, per la seva importància, transcriurem íntegrament:

«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.»

En el present cas, doncs, no fa falta pensar quina és la raó de ser de la llei i si aquesta ja s'ha esgotat, sinó que fou el propi autor de la norma el que va decidir, explicant quin era l'objecte del Decret Llei (ara ja convalidat pel Parlament sense modificar-ne el contingut). En concret, es pretenia adoptar determinades mesures urgents en relació amb la implantació del sistema de tractament integrat de llengües per al curs 2013-14.

Per la qual cosa, seguint la doctrina referida del professor MUÑOZ MACHADO, aquesta norma que ara estem analitzant, o sigui el Decret llei 5/2013, tot i seguir en vigor –ja que no ha estat derogat expressament–, a l'acabament del curs acadèmic 2013-14 n'esgotarà la vigència, ja que, per la pròpia voluntat de l'autor de la disposició, aquesta es va dictar per ser aplicable, només, al curs 2013-14.

Per tant, l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014, en allò que desenvolupa el Decret llei 5/2013, és invàlida, ja que es troba òrfena d'habilitació per regular la matèria a què es refereix, o el que és el mateix, a falta de títol competencial, l'ordre de la consellera esdevé invàlida, segons el concepte que utilitza MUÑOZ MACHADO a l'obra reiteradament esmentada, quan el defineix com la «contradicció entre una norma i altres existents en l'ordenament que no poden vulnerar per ser superiors (jerarquia) o per no tenir l'habilitació per regular la matèria a les que es refereix (competència)».

Podem concloure, doncs, que l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014 és invàlida en tot allò que desenvolupa el Decret llei 5/2013, de 6 de setembre, per al curs 2014-15.

Podem passar, així, a identificar les concretes parts de l'Ordre que, al nostre entendre, són invàlides per falta d'habilitació, tenint en compte que no es pot desenvolupar el Decret llei 5/2013 més enllà del curs 2013-14.

El primer precepte que trobam que es podria trobar orfe d'habilitació partint del Decret llei 5/2013 és l'article 4 (rubricat «Calendari»), ja que regula el dels anys 2014 i següents. El que succeeix és que, per certa que sigui aquesta afirmació, resulta que a la disposició final primera «Aplicació i desplegament» del Decret 15/2013 es «faculta el conseller d'Educació, Cultura i Universitats per a dictar les disposicions necessàries» entre les quals hi trobam elaborar el calendari per als anys següents. Per la qual cosa, l'article 4 de l'Ordre és vàlid i eficaç.

No succeeix el mateix a l'article 5 de l'Ordre (rubricat «Projectes de tractament integrat de llengües»), on sí que hi trobam un punt que desenvolupa el Decret Llei 5/2013, concretament el punt 4, que es refereix a aquells centres que haguessin decidit fer el projecte d'acord amb l'article 20 del Decret, posteriorment derogat i omplert el seu buit, per al curs 2013-14, amb l'article 4 del Decret Llei. Per tant, tenint l'article 4 del Decret Llei vigència només pel curs 2013-14 i no trobant empara al Decret 15/2013 –perquè el seu article 20 es troba buit de contingut per derogació–, la conseqüència jurídica a què arribam és que tot el punt 4 de l'article 5 de l'Ordre de la consellera a què ens referim és invàlid per falta d'habilitació de norma superior.

Tercera. Sobre l'encaixament de l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014 en les prescripcions de la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, de millora de la qualitat educativa

Com ja s'ha dit en els antecedents, l'ordre analitzada completa la implantació obligatòria de l'ensenyament trilingüe a les Illes Balears. Convé esmentar, tanmateix, que aquesta regulació s'insereix en un marc normatiu més general que té com a disposició de capçalera la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació (LOE), recentment modificada per la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, de millora de la qualitat educativa (LOMQUE), que ha significat una reforma cabdal en l'ordenació general del sistema educatiu.

Doncs bé, en aquest punt caldrà examinar si la conselleria competent per tramitar i aprovar la norma estudiada ha tingut en compte les modificacions introduïdes en la legislació bàsica de l'Estat en aquells aspectes que són desenvolupats a l'Ordre. Més encara si tenim en compte que l'inici de la tramitació de la norma en qüestió, tal com consta al Dictamen 42/2014 del Consell Consultiu, es va produir el 31 de gener de 2014, quan ja s'havia produït l'aprovació i publicació de la LOMQUE en el Butlletí Oficial de l'Estat (núm. 295, de 10 de desembre de 2013).

L'anàlisi es realitzarà des d'una triple vessant. D'una banda, s'haurà d'estudiar quin és el règim normatiu que preveu la LOMQUE per a l'ensenyament plurilingüe, per tal de comprovar si la regulació autonòmica encaixa en la normativa bàsica estatal. En segon lloc, caldrà valorar si la regulació establerta en l'Ordre és respectuosa amb el tractament legislatiu del principi fonamental de l'autonomia dels centres docents. I en tercer lloc, s'examinarà si l'aplicació de la normativa balear pot provocar algun efecte diferenciador, entre els alumnes de les Illes i entre aquests i els dels altres territoris de l'Estat, a partir d'una de les principals modificacions –sinó la més important– introduïdes en la LOMQUE, com és el mecanisme d'avaluació externa de les diferents etapes del sistema educatiu.

A) El foment del plurilingüisme a la LOMQUE

Un dels tres àmbits fonamentals –juntament amb les tecnologies de la informació i la modernització de la Formació Professional– amb els quals es pretén una transformació del sistema educatiu és el foment del plurilingüisme (apartat X del preàmbul de la Llei 8/2013), tot considerant que el domini d'una llengua estrangera és «una prioritat en l'educació» i que s'ha d'aconseguir «que els estudiants es desenvolupin en fluïdesa almenys en una primera llengua estrangera».

Tanmateix, el legislador estatal és conscient que els idiomes estrangers no tenen una presència diària en al vida quotidiana dels alumnes ni són utilitzats habitualment fora de l'entorn escolar. Per això, la LOMQUE parteix de la necessitat de flexibilitzar els principis pedagògics del procés d'aprenentatge de la llengua estrangera. Així cal interpretar la inclusió a l'article 19 (dedicat als principis pedagògics de l'ensenyament primari) d'un nou apartat, segons el qual:

«La llengua castellana o la llengua cooficial només s’han d’utilitzar com a suport en el procés d’aprenentatge de la llengua estrangera. S’han de prioritzar la comprensió i l’expressió oral».²

Certament, podem concloure que si, aprofitant la reforma de la LOE, s’introdueix expressament que el castellà o el català només s’han d’utilitzar com a suport per a l’aprenentatge de la llengua estrangera és perquè el legislador és sensible a les dificultats intrínseques que suposa l’aprenentatge d’un idioma estranger.

Per altra banda, i específicament referit a l’ensenyament plurilingüe, no hi ha més referències a l’articulat de la Llei i hem d’arribar fins a les disposicions addicionals i finals de la norma. Així, la disposició addicional trenta-setena queda redactada de la manera següent:

«Per a cada curs escolar, les administracions educatives poden incorporar excepcionalment, mentre hi hagi insuficiència de personal docent amb competències lingüístiques suficients, experts amb domini de llengües estrangeres, nacionals o estrangers, com a professorat en programes bilingües o plurilingües, atenent les necessitats de programació de l’ensenyament per al desenvolupament del plurilingüisme a què es refereix la disposició final setena bis d’aquesta Llei orgànica.»

A més, la disposició addicional trenta-vuitena, a l’apartat 4.b, incorpora la previsió següent:

«Les administracions educatives poden dissenyar i implantar sistemes en els quals es garanteixi la impartició d’assignatures no lingüístiques integrant la llengua castellana i la llengua cooficial a cadascun dels cicles i cursos de les etapes obligatòries, de manera que es procuri que els alumnes i les alumnes

² Aquesta mateixa previsió es repeteix en termes pràcticament idèntics amb la inclusió d’un apartat 6 a l’article 26 (relatiu als principis pedagògics de l’ensenyament secundari obligatori).

dominin les dues llengües oficials, i sense perjudici de la possibilitat d'incloure-hi llengües estrangeres.»

Per la seva banda, s'introdueix una disposició final setena bis, referida a les bases de l'educació plurilingüe, amb la redacció següent:

«El Govern ha d'establir les bases de l'educació plurilingüe des de segon cicle d'educació infantil fins a batxillerat, prèvia consulta a les comunitats autònomes.»

De la lectura conjunta d'aquestes disposicions podem extreure les conclusions següents:

— La LOMQUE introdueix, tant per a l'ensenyament primari com per al secundari obligatori, el principi pedagògic que permet utilitzar les llengües oficials com a instrument de suport en el procés d'aprenentatge de la llengua estrangera. Aquest principi no s'avé amb la «universalitat del model integrat de llengües», previst a l'Ordre i que deriva del Decret 15/2013, en virtut del qual es obligatori l'ensenyament d'assignatures no lingüístiques en llengües estrangeres en el currículum oficial.

— Tal com assenyala el vot particular al Dictamen del Consell Consultiu 42/2014, cap de les disposicions contingudes a la LOMQUE impulsa models d'implantació general i obligatòria per a tots els centres i les etapes educatives. De la literalitat de la Llei estatal es desprèn, d'una banda, la incorporació, amb caràcter excepcional, «d'experts en domini de llengües estrangeres» com a professorat en programes plurilingües; per tant, d'aquesta previsió no es pot deduir la implantació general d'aquest professorat expert, que seria necessari en el supòsit que s'imposàs, obligatòriament i com a principi general, la impartició d'assignatures troncal i específiques en una llengua estrangera. De l'altra banda, i abundant en aquesta línia argumental, la LOMQUE només preveu la possibilitat d'incloure en els currículums la impartició d'assignatures de llengua estrangera. I,

en qualsevol cas, aquesta possible inclusió s'haurà de fer a partir de les bases per a l'ensenyament plurilingüe que estableixi l'Estat, tal com anuncia la nova disposició final setena de la LOE.

Per tant, hem de concloure que la implantació d'un sistema integrat de llengües en el que una llengua estrangera (preferentment l'anglès) s'imposa com a llengua vehicular per a l'ensenyament de disciplines no lingüístiques no encaixa en els principis fonamentals de l'ensenyament plurilingüe establert per la LOMQUE, que és norma bàsica de l'Estat aprovada i publicada abans de començar la tramitació de l'Ordre ara examinada.

B) L'augment de l'autonomia dels centres segons la LOMQUE.

Un dels principis fonamentals sobre els quals es basa la reforma introduïda per la LOMQUE és la potenciació de l'autonomia dels centres. Segons l'apartat VII del preàmbul de la llei esmentada, «L'augment de l'autonomia dels centres és una recomanació reiterada de l'OCDE per millorar-ne els resultats, necessàriament unida a l'exigència de més transparència en la rendició de comptes. Malgrat la reiteració formal de la LOE sobre la importància de l'autonomia, les enquestes internacionals segueixen marcant aquest factor com un dèficit del nostre sistema. És necessari que cada centre tingui la capacitat d'identificar quines són les fortaleses i les necessitats del seu entorn, per poder prendre decisions sobre com millorar l'oferta educativa i metodològica en aquest àmbit, en relació directa, quan correspongui per la seva naturalesa, amb l'estratègia de l'administració educativa.» (El subratllat és nostre.)

Les concrecions d'aquesta declaració d'intencions es conté a l'article 6.bis.5, en el qual es preveu:

«Les administracions educatives han de fomentar i potenciar l'autonomia dels centres, avaluar-ne els resultats i aplicar els oportuns plans d'actuació.

»Els centres docents han de desenvolupar i complementar, si s'escau, el currículum de les diferents etapes i cicles en ús de la seva autonomia, tal com recull el capítol II del títol V d'aquesta Llei.»

Aquesta regulació es completa amb una sèrie de mesures que tenen, entre altres objectius, incidir sobre l'autonomia dels centres docents, com són l'obligació de retre comptes a les administracions educatives (art. 120.3 i 122.2), la promoció de l'especialització curricular (art. 121.7 i 8) i de les accions adreçades a fomentar la qualitat (art. 122.bis) i el reforçament de les normes d'organització i convivència (art. 124).

És clar que no es planteja l'autonomia dels centres com una aspiració absoluta, perquè per determinar el contingut del currículum cal partir de les polítiques públiques reguladores d'aquest àmbit (objectius, continguts, mètodes pedagògics i criteris de avaluació) que vinculen la pràctica docent i condicionen normativament l'autonomia pedagògica. Certament, la prestació dels servei públic educatiu amb criteris d'igualtat requereix l'establiment d'uns continguts mínims que han de permetre configurar el sistema de forma homogènia.

Tanmateix no es pot desconèixer que la diversitat de l'alumnat en els centres escolars exigeix també facilitar una resposta específica a determinats àmbits per aconseguir igualar a aquells que es troben en una situació de desequilibri. Per això és que, des d'un punt de vista pedagògic, es considera que les regulacions aplicades, a través de controls i intervencions administratives generalitzades, a tots els alumnes tendeixen a mantenir desequilibris precisament en aquells alumnes que requereixen major suport.

En qualsevol cas, per tal de determinar com s'ha concretat la potenciació i la promoció de l'autonomia dels centres a partir de la reforma impulsada per la LOMQUE haurem d'examinar com es distribueixen a la Llei les competències en la determinació del currículum.

El precepte de referència en aquest cas és el nou article 6.bis, el qual es refereix, separadament, a les competències del Govern en la determinació del currículum bàsic; l'horari lectiu corresponent als continguts del currículum bàsic, fixat també pel Govern; les competències de les administracions educatives per al desenvolupament del currículum bàsic; i, finalment, les competències dels centres docents per al desenvolupament del currículum bàsic. En relació amb aquesta darrera qüestió, l'article 6.bis.2.d conté la previsió següent:

«Dins de la regulació i els límits establerts per les administracions educatives d'acord amb els apartats anteriors, i en funció de la programació de l'oferta educativa que estableixi cada administració educativa, els centres docents poden:

»1r Complementar els continguts dels blocs d'assignatures troncal, específiques i de lliure configuració autonòmica i configurar-ne l'oferta formativa.

»2n Dissenyar i implantar mètodes pedagògics i didàctics propis.

»3r Determinar la càrrega horària corresponent a les diferents assignatures.»

Si comparem aquesta norma en relació amb la previsió originària de la Llei orgànica 2/2006 respecte a les competències dels centres educatius per al desenvolupament del currículum bàsic,³ podem concloure, també, que la nova regulació és més completa i detallada, en el sentit que no es limita a preveure, de manera general, que els centres desenvoluparan i completaran el currículum, sinó que ara es refereix també al disseny de mètodes propis i a la potestat de determinar la càrrega horària corresponent a les diferents assignatures.

Examinat quin és, conforme a la legislació bàsica de l'Estat, l'àmbit d'actuació dels centres educatius de les Illes Balears en el desenvolupament del currículum, cal veure quin és el marge d'actuació que tenen els centres a l'hora de determinar

³ L'article 6.4 de la Llei orgànica 2/2006, en la redacció originària, establia que «Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía.»

la càrrega horària de les diferents assignatures. Convé recordar que l'Ordre que ara analitzam –a la part expositiva i també en algun precepte de l'articulat de les diferents disposicions que regulen el nou marc lingüístic a l'ensenyament no universitari– al·ludeix repetidament sobre aquest tema al marc d'autonomia de cada centre.

L'article 5 de l'Ordre conté els mandats bàsics referents al còmput horari que han de respectar tots els projectes integrats de llengües. Així, a l'apartat 1 *in fine* es pot llegir:

«El projecte de tractament integrat de llengües del centre educatiu ha de respectar el còmput horari mínim setmanal establert a l'apartat A de l'annex 1 d'aquesta Ordre i garantir el caràcter vehicular de les dues llengües cooficials de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears al llarg de totes les etapes educatives.»

Per la seva banda, l'apartat 2.b disposa el següent:

«Pel que fa a la concreció de les àrees, matèries, mòduls o àmbits de coneixement impartits en cada una de les llengües, s'ha d'especificar, en funció de l'etapa, el nombre d'hores que s'impartiran en cadascuna de les llengües, tenint en compte el que preveuen els articles 6, 7, 8, 9 i 10 del Decret 15/2013 per a cadascuna de les etapes educatives. S'han d'emplenar els annexos 3, 4, 5 o 6, en funció de les característiques del centre educatiu. Els projectes de tractament integrat de llengües han de garantir que l'alumnat del centre educatiu compleixi amb el còmput horari mínim setmanal establert en l'apartat A de l'annex 1. Aquests projectes no poden incloure dins el còmput horari les hores dedicades al temps d'esplai.»

Finalment, l'annex 1 de l'Ordre en qüestió fixa el mínim d'hores que s'han d'impartir en les diferents etapes en llengua estrangera i en les dues llengües oficials (4 hores en llengua estrangera de primer a quart curs de primària i 5 hores

a cinquè i sisè, i 7 hores en cada llengua oficial en tota l'etapa; 3 matèries o 7 hores en llengua anglesa de primer a tercer de secundària, 3 matèries o 8 hores en llengua anglesa a quart curs, i 3 matèries o 9 hores a primer en cada llengua oficial i 3 matèries o 8 hores en cada llengua oficial de segon a quart curs de secundària).

Cal tenir en compte, a més, que la determinació de la càrrega horària també ve establerta normativament (per a l'educació secundària, vegeu l'Ordre de la consellera d'Educació i Cultura de 27 d'abril de 2009) i que tampoc es pot decidir en quin moment s'ha d'impartir cada assignatura (qüestió que ve determinada pel 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 obligatòria).

Per tant, a partir d'aquest conjunt normatiu, haurem de concloure que l'autonomia dels centres per determinar la càrrega horària de les diferents assignatures està reduïda a la mínima expressió i que queda circumscrita a determinar, dins un marge d'actuació molt minso quines assignatures no lingüístiques s'han d'impartir en llengua estrangera i quines altres s'impartiran en les llengües oficials.

Del que hem dit fins ara, en relació amb la concreció del principi d'autonomia dels centres, podem concloure el següent:

— Diversos informes elaborats per organismes internacionals (PISA 2006, EURYDICE 2007, OCDE 2009) han destacat la potenciació de l'autonomia dels centres com un fet rellevant de millora de la qualitat educativa. Així ho manifesta el preàmbul de la LOMQUE i, per això, a l'articulat s'introdueix una nova redacció a l'article 120.3, que ara diu que «les Administracions educatives potenciaran i promouran l'autonomia dels centres».⁴

⁴ A la redacció anterior, en el precepte en qüestió s'hi podia llegir: «Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros».

— La regulació establerta a la norma examinada, juntament amb les previsions contingudes al Decret 15/2013, configura uns paràmetres molt detallats i precisos que impedeix l'efectiva capacitat d'adaptació dels centres, a través de la seva autonomia, a la realitat social del seu alumnat. Així, tal com es posa de manifest en el vot particular del Dictamen 42/2014:

«El conjunt normatiu que formen el Decret 15/2013 i el Projecte que ens ocupa determina amb caràcter general l'aplicació d'un model d'ensenyament trilingüe de caràcter obligatori per a tots els centres, que es caracteritza per altes dosis de rigidesa i detallisme (cursos, matèries, dedicació horària, calendari, dificultats de flexibilitat, etc.), model que afecta negativament a l'autonomia dels centres educatius i les exigències de participació de la comunitat educativa.»

Per tot això, podem concloure que el principi d'universalitat del model integrat de llengües previst a l'Ordre que ara examinam, i que deriva del Decret 15/2013, en virtut del qual és obligatori l'ensenyament d'assignatures no lingüístiques en llengües estrangeres en el currículum oficial, impedeix que els centres, a la vista de les fortaleses i necessitats del seu entorn, puguin prendre decisions sobre el desenvolupament i complement del currículum.

Entenem, en concret, que l'article 5 i l'annex 1 de l'Ordre, en la mesura que reforcen la rigidesa i el detallisme sobre la determinació horària en relació amb les llengües en què s'ha de impartir la docència, s'aparten de la nova regulació continguda a la LOE (en particular, a l'article 6.bis.2.d i 6.bis.5) sobre l'autonomia dels centres d'ensenyament, que permet als centres determinar la càrrega horària a les diferents assignatures i que imposa el foment i la potenciació d'aquest principi.

C) Les avaluacions externes de fi d'etapa.

Una de les principals novetats –segurament la major– de la LOMQUE és la introducció del mecanisme de l'avaluació externa a tercer curs d'educació primària i una avaluació a final d'educació primària, d'educació secundària i de batxillerat. Segons el preàmbul de la norma, aquestes proves han de contribuir a avaluar la qualitat del sistema educatiu i a garantir la igualtat en els requisits exigibles per a l'obtenció de títols acadèmics. Així, a l'apartat VIII de la part expositiva de la Llei 8/2013 podem llegir que «Aquestes proves han de tenir un caràcter formatiu i de diagnòstic. D'una banda, han de servir per garantir que tots els alumnes i les alumnes assoleixin els nivells d'aprenentatge adequats per al desenvolupament normal de la vida personal i professional de conformitat amb el títol pretès, i, a més, han de permetre orientar els alumnes i les alumnes en les seves decisions escolars d'acord amb els coneixements i les competències que realment tinguin. D'altra banda, aquestes proves normalitzen els estàndards de titulació a tot Espanya, indiquen de manera clara al conjunt de la comunitat educativa quins són els nivells d'exigència requerits i hi introdueixen elements de certesa, objectivitat i comparabilitat de resultats.»

Concretament, pel que fa a l'educació primària, l'article 20, sobre l'avaluació durant l'etapa, a l'apartat 3 preveu:

«Els centres docents han de fer una avaluació individualitzada a tots els alumnes i les alumnes en acabar el tercer curs d'educació primària, segons disposin les administracions educatives, en la qual s'ha de comprovar el grau de domini de les destreses, capacitats i habilitats en expressió i comprensió oral i escrita, càlcul i resolució de problemes en relació amb el grau d'adquisició de la competència en comunicació lingüística i de la competència matemàtica. Si aquesta avaluació és desfavorable, l'equip docent ha d'adoptar les mesures ordinàries o extraordinàries més adequades.»

Per la seva banda, l'article 21, relatiu a l'avaluació final d'educació primària, als apartats 1 i 2 disposa:

«1. En finalitzar el sisè curs d'educació primària, s'ha de fer una avaluació individualitzada a tots els alumnes i les alumnes, en la qual s'ha de comprovar el grau d'adquisició de la competència en comunicació lingüística, de la competència matemàtica i de les competències bàsiques en ciència i tecnologia, així com l'assoliment dels objectius de l'etapa.

»2. El Govern, prèvia consulta a les comunitats autònomes, ha d'establir els criteris d'avaluació i les característiques generals de les proves per a tot el sistema educatiu espanyol amb la finalitat d'assegurar uns criteris i unes característiques d'avaluació comuns a tot el territori.»

Queda clar que, en aquesta etapa, les avaluacions individualitzades no condueixen a l'obtenció d'un títol oficial, sinó que en realitat es consideren «avaluacions de diagnòstic».

En canvi, per a l'educació secundària obligatòria i per al batxillerat la LOMQUE incorpora unes proves d'avaluació final realitzades per professorat extern als centres, que són considerades com revàlides i que tenen efectes acadèmics. Així, l'article 29 (rubricat «Avaluació final d'educació secundària obligatòria») disposa el següent:

«1. En finalitzar el quart curs, els alumnes i les alumnes han de fer una avaluació individualitzada per l'opció d'ensenyaments acadèmics o per la d'ensenyaments aplicats, en què s'ha de comprovar l'assoliment dels objectius de l'etapa i el grau d'adquisició de les competències corresponents [...].

»4. El Ministeri d'Educació, Cultura i Esport ha d'establir per a tot el sistema educatiu espanyol els criteris d'avaluació i les característiques de les proves, i les ha de dissenyar i establir-ne el contingut per a cada convocatòria.

»5. La superació d'aquesta avaluació requereix una qualificació igual o superior a 5 punts sobre 10».⁵

La finalitat d'aquestes proves, com ja s'ha dit, és clara: d'una banda, es pretén avaluar els nivells de qualitat del nostre sistema educatiu; per l'altra, garantir uns nivells bàsics d'igualtat en els requisits exigibles a tots els alumnes, qualsevol que sigui el lloc de residència, per obtenir una titulació amb efectes acadèmics i professionals vàlids per a tots a tot el territori de l'Estat.

Pel que fa a la distribució de competències en la determinació del currículum, i més concretament, sobre la cobertura constitucional d'aquestes previsions, el Consell d'Estat, en el Dictamen 172/2013,⁶ ha afirmat que «la competencia estatal plena para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, también reconocida en el artículo 149.1.30ª de la Constitución, se encuentra íntimamente vinculada –según el Tribunal Constitucional– a la evaluación de conocimientos y a la consiguiente obtención de una titulación (Sentencia núm. 111/2012, de 24 de mayo, F.J.10º).»

Ara bé, haurem d'examinar com queden distribuïdes les competències entre el Govern de l'Estat i les administracions educatives en aquest punt. Convé tenir present, d'entrada, que en educació primària, secundària obligatòria i batxillerat es distingeixen entre assignatures troncales, específiques i de lliure configuració per a les comunitats autònomes. Concretament, a educació primària, secundària obligatòria i batxillerat «correspon al Govern» fixar els estàndards d'aprenentatge de les assignatures troncales i de les assignatures específiques, determinar els criteris d'avaluació de l'assoliment dels objectius dels ensenyaments i etapes

⁵ En relació amb l'avaluació final de batxillerat, l'article 36 bis, apartats 1, 3 i 4 estableix una redacció molt semblant.

⁶ Dictamen emès per la Comissió Permanent del Consell d'Estat, a la sessió del dia 18 d'abril de 2013, sobre el contingut de l'Avantprojecte de llei orgànica per a la millora de la qualitat educativa.

educatives;⁷ i determinar les característiques de les proves. I en relació amb les avaluacions finals d'educació secundària obligatòria i de batxillerat, a més, «dissenyar les proves i establir el seu contingut per a cada convocatòria».

Pel que fa a les competències de les administracions educatives, en les assignatures troncal podran completar els continguts bàsics establerts pel Govern i fixar l'horari lectiu màxim; en les assignatures específiques, les administracions educatives podran establir els continguts i l'horari; i en les assignatures de lliure configuració autonòmica, les administracions educatives determinaran el contingut, l'horari, els estàndards d'aprenentatge i els criteris d'avaluació (vegeu l'article 6.bis.2.b en els seus diferents apartats).

Certament, aquesta opció del legislador pot ser objecte d'una valoració negativa, tal com va fer el Consell d'Estat. De fet, i ateses les atribucions autonòmiques en matèria d'educació, caldria reconèixer una major participació a les administracions educatives en les avaluacions. En aquest sentit, convé recordar que el Tribunal Constitucional ha reconegut que la competència estatal exclusiva per regular les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals «no se traduce en una potestad normativa que se extienda sobre la totalidad de los aspectos relacionados con la evaluación de los conocimientos y capacidades, porque tal conclusión implicaría realizar una interpretación excesivamente amplia del término “condiciones” del artículo 149.1.30ª de la Constitución» (STC 111/2012, de 24 de maig, fonament jurídic 10è).

Tanmateix, i amb independència de la valoració que se'n pugui fer, el que és clar és que la nova regulació reforça de forma molt important la intervenció del Govern de l'Estat en el disseny del currículum i, en particular, en el procés

⁷ Atesa la proximitat semàntica entre els conceptes «estàndards d'aprenentatge» i «criteris d'avaluació», convé distingir, tal com fa el Consell d'Estat al Dictamen 172/2013, entre els primers, que determinen els resultats del procés d'aprenentatge susceptibles de ser avaluats, i els criteris d'avaluació, que proporcionen els paràmetres que s'han d'utilitzar per valorar aquests resultats.

d'avaluació dels ensenyaments i que la participació de les administracions educatives autonòmiques en la confecció de les revàlides és, a la pràctica, testimonial.

Feta aquesta anàlisi, pertoca ara examinar com pot afectar el nou règim de les avaluacions de final d'etapa (particularment, l'ensenyament secundari obligatori i al batxillerat) als alumnes de les Illes, tenim en compte, precisament, les modificacions que s'han introduït a través de la implantació obligatòria de l'ensenyament plurilingüe.

L'Ordre de 9 de maig de 2014, en desenvolupament del Decret 15/2013, confirma l'obligatorietat d'impartir matèries no lingüístiques en una llengua estrangera – preferentment l'anglès– en tots els centres d'ensenyament no universitari. En concret, a l'educació infantil, els alumnes s'iniciaran en la llengua estrangera a partir del segon cicle; a l'educació primària, s'impartirà almenys una assignatura no lingüística en anglès, que podrà ser el Coneixement del Medi Natural, Social o Cultural (a partir del tercer cicle); mentre que a l'educació secundària obligatòria s'ha d'impartir en llengua estrangera, com a mínim, una de les matèries següents: Matemàtiques, Ciències de la Naturalesa o Ciències Socials.

La normativa no preveu la progressivitat en l'aplicació del calendari per a la implantació dels projectes de tractament integrats de llengües, sinó que s'inicia al mateix temps a l'educació primària i a la secundària obligatòria.

A hores d'ara no hi ha resultats oficials de l'avaluació sobre la implantació del nou model lingüístic en els centres d'ensenyament no universitari. Tanmateix, la consellera d'Educació, Cultura i Universitats, en una carta adreçada a les famílies⁸ diu que es disposa dels resultats de la «1a i 2a avaluació dels cursos en els quals enguany s'ha impartit el sistema trilingüe. Els esmentats resultats conclouen que la seva implantació no altera el percentatge d'alumnes aprovats respecte als

⁸ Missatge enviat a les famílies a través de correu electrònic el 13 de juny de 2014.

cursos anteriors.» Per la seva banda, els representants de l'Associació de Directors de Primària (ADIPMA) i de Secundària (ADESMA) lamenten les carències i dificultats que s'han produït durant el primer curs d'aplicació del tractament integrat de llengües.

Les dades sobre la utilització de l'anglès com a llengua vehicular de l'ensenyament, amb el mateix tractament que les dues llengües oficials durant el curs 2013-14, determinen que puguem fer les consideracions següents:

— Clarament l'anglès és una llengua global, però la presència social d'aquest idioma és pràcticament inexistent. Exigir a tots els alumnes, amb independència de les seves capacitats i la seva preparació, que utilitzin l'anglès com a llengua d'aprenentatge en assignatures no lingüístiques no és coherent amb l'entorn social en què habitualment es mouen.

— També és clar que no tots els alumnes tenen prou competència per seguir les classes d'una matèria no lingüística en anglès. Cal considerar, per exemple, que el currículum de la matèria de llengua anglesa de 1r d'ESO exigeix un nivell molt bàsic (entendre textos orals senzills sobre assumptes quotidians, parlar sobre temes coneguts o treballats prèviament, reconèixer la idea general i extreure informació de textos adequats a l'edat, redactar textos breus i senzills sobre temes quotidians amb paraules d'ús habitual, oracions simples i connectors bàsics).

En canvi, esperar que el conjunt dels alumnes pugui seguir una assignatura no lingüística (per exemple les Matemàtiques, les Ciències Socials o les Ciències Naturals), que requereix d'un vocabulari específic i un nivell de detall i precisió molt acurat en llengua estrangera, pot provocar importants desequilibris en el procés d'aprenentatge i pot abocar al fracàs un nombre considerable d'estudiants.

— D'altra banda, des d'una perspectiva pedagògica, s'ha manifestat que la impartició d'assignatures en anglès per part de professors no especialistes implica també un dèficit important en el procés d'aprenentatge dels alumnes. Pensem que

normativament s'ha optat per exigir al professorat un nivell B2, que dins els nivells comuns de referència per a l'aprenentatge de les llengües equival al nivell d'usuari independent avançat.⁹

La normativa estatal preveu, per a l'ensenyament secundari, que els professors que hagin d'impartir en llengua estrangera una assignatura distinta, entre d'altres requisits, haurà d'acreditar el domini d'una llengua estrangera (disposició addicional cinquena del Reial decret 1834/2008, de 8 de novembre); per a educació infantil i primària, els mestres hauran d'acreditar almenys competències d'un nivell B2 (disposicions addicionals segona i tercera del Reial decret 1594/2011, de 4 de novembre).

És obvi que les previsions estatals responen al model d'ensenyament plurilingüe d'implantació voluntària i que, per tant, poden resultar insuficients en el sistema establert a les Illes Balears, en què s'estableix l'anglès com a llengua vehicular en les diferents etapes educatives.

— Finalment, i pel que fa al material de suport, s'ha vist que els manuals emprats durant aquest curs acadèmic per a les assignatures no lingüístiques impartides en anglès tenen menys continguts que els que s'editen en castellà o català.

No calen gaire esforços dialèctics per concloure que el conjunt d'aquestes circumstàncies dibuixa un context prou complex que dificulta l'assoliment de l'objectiu de la normativa autonòmica d'aconseguir l'harmonització de l'ensenyament de les llengües oficials i d'almenys una llengua estrangera. Però, més enllà dels resultats d'aquest nou model a nivell de les Illes Balears, haurem de tenir en compte que els alumnes escolaritzats a la nostra comunitat autònoma s'hauran de sotmetre a les avaluacions externes de final d'etapa, que en el cas de

⁹ Aquest nivell permet entendre idees principals en textos complexos, relacionar-se amb fluïdesa amb parlant natiu i defensar punts de vista sobre temes generals. Vegeu: *Niveles comunes de referencia: escala global*. [Consultat a http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/marco/cap_03_01.htm.]

l'educació secundària obligatòria i batxillerat, com ja s'ha dit, tenen efectes acadèmics.

Per bé que, fins ara, les avaluacions internes manifestin el mateix percentatge d'aprovat, tal com manifesta la consellera d'Educació, Cultura i Universitats, aquesta circumstància no es cap garantia que els alumnes de les Illes Balears puguin accedir en les mateixes condicions a les avaluacions externes que estableix la LOE en la nova redacció. Recordem que aquestes proves seran elaborades pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport i que les administracions educatives tenen molt poc marge d'actuació en la realització de les revàlides –seran escoltades en el cas de les proves diagnòstiques realitzades durant l'etapa primària i determinaran els estàndards d'aprenentatge i els criteris d'avaluació per a les assignatures de lliure configuració autonòmica.

La realitat és que els estudiants de les Balears hauran hagut d'estudiar, obligatòriament, assignatures no lingüístiques en anglès (a l'educació secundària obligatòria les Matemàtiques, les Ciències Naturals o les Ciències Socials), amb professors no especialistes en anglès i amb uns manuals amb menors continguts que els editats en català o castellà. I que, en acabar l'etapa, hauran de realitzar una revàlida amb uns continguts comuns per a tots els alumnes de l'Estat espanyol, atès que és el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport el que establirà els estàndards d'aprenentatge, els criteris d'avaluació i les característiques de les proves, i el que les ha de dissenyar i establir-ne el contingut per a cada convocatòria.

Això significa que els alumnes que hauran rebut l'ensenyament a l'àmbit autonòmic –que hauran tingut unes condicions distintes de formació i aprenentatge en algunes assignatures troncal i específiques (aquelles impartides obligatòriament en anglès)– es veuran sotmesos a unes proves comunes a tot l'Estat que pretenen garantir la igualtat quant a les condicions per a l'obtenció dels títols acadèmics.

Aquesta situació fa que el punt de partida que tindran els nostres estudiants per superar les revàlides dissenyades pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport sigui desigual al de la resta d'alumnes de l'Estat, i ja ha estat posada de manifest en el vot particular que acompanya el Dictamen del Consell Consultiu 42/2014:

«[...] el conjunt normatiu format pel Decret 15/2013 i l'Ordre que el desplegarà en breu termini obre la porta a un escenari contrari al principi d'igualtat d'oportunitats. Els alumnes de les nostres Illes que cursen àrees o matèries en llengua estrangera amb caràcter general i obligatori, i especialment els de secundària dels centres públics, estan clarament en desavantatge respecte d'altres alumnes que segueixen programes voluntaris d'ensenyament plurilingüe a les Illes Balears (Seccions Europees) o en altres comunitats autònomes. Recordem que en cap d'aquestes s'ha implantat un model obligatori i tan poc flexible com el que deriva del Decret 15/2013.

»En efecte, per raons fàcils de copsar, sembla més que evident que una bona part dels alumnes illencs a què ens referim està rebent ara, i rebrà en el curs pròxim, menys matèria docent si aquesta s'imparteix en llengua estrangera, perquè l'escassetat de recursos i la implantació improvisada i poc flexible dels nous projectes lingüístics afavoreix aquesta circumstància. Paral·lelament, els resultats de les avaluacions, en relació amb les matèries no lingüístiques impartides en llengua estrangera, seran segurament menys positius que els dels alumnes que segueixen altres vies d'aprenentatge plurilingüe, de manera que es produiran desequilibris significatius entre els nostres alumnes, i també entre els alumnes de les Illes Balears i el d'altres comunitats autònomes. Si no s'adopten les mesures pertinents, aquesta situació es posarà de manifest en els resultats de les avaluacions finals que preveu la LOE en els vigents articles 21, 29 i 36 bis per a les diferents etapes educatives.»

Convé insistir, perquè aquest és un valor superior del constitucionalisme espanyol, que el principi d'igualtat es tradueix en una vessant formal, prevista a l'article 14

de la Constitució, que reconeix la plena igualtat de totes les persones i el deure d'abstenció de generar actuacions diferenciadores arbitràries. Si la llei bàsica de l'Estat en matèria educativa ha fet un gir en favor de la igualtat i la uniformitat del sistema educatiu –amb independència de la valoració que es pugui fer d'aquesta modificació des d'un punt de vista juridicoconstitucional– les administracions educatives autonòmiques hauran d'adoptar les mesures que siguin pertinents per evitar aquelles situacions diferenciadores que no siguin objectives ni raonables.

Altrament, si la normativa autonòmica genera tensions i desequilibris respecte a la regulació bàsica de l'Estat i aquella situació no es corregeix, es vulnerarà el principi d'igualtat proclamat pel constituent.

Quarta. Sobre l'eventual contradicció de l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014 amb la Llei de normalització lingüística

Com ja s'ha dit, l'Ordre que estem analitzant és una norma de les que s'anomenen reglamentàries, ja que va néixer amb la voluntat d'integrar l'ordenament jurídic, per desenvolupar d'una manera més àmplia una norma superior, com és el Decret 15/2013.

Ara bé, la disposició examinada, com a norma jurídica, s'ha d'ajustar a tota una sèrie de regles procedimentals i materials, a una sèrie de requisits per poder predicar-ne la validesa. I un d'aquests requisits, que alhora actuen com a límit a la validesa de la norma, és el principi de jerarquia normativa, el qual dóna forma piramidal a tot l'ordenament jurídic, situant al cap de dalt de tot la Constitució, després les lleis i, per sota, els reglaments, tal i com es predica als articles 9.1 i 103.1 de la Constitució.

El principi enunciat, com diu GARCÍA DE ENTERRÍA, «no es referix només, tan sols, a les relacions entre el Reglament i la Llei. També els propis reglaments estan relacionats entre ells jeràrquicament, de forma correlativa a la jerarquia que

uneix els òrgans de què procedeixen» de tal manera que, si aquest límit és superat, «el Reglament en qüestió resultarà viciat» i rebrà el nom de reglament il·legal, respecte dels quals l'article 62.2 de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú estableix la sanció de nul·litat de ple dret.

Les conseqüències d'aquesta sanció de nul·litat és que es pot declarar en qualsevol moment, a instància de part o, fins i tot, d'ofici per la pròpia administració o pels tribunals i «produceix efectes en cadena i es comunica als actes i normes subsegüents de forma automàtica. Aquest règim tan rigorós es justifica per la gravetat dels vicis als quals s'aplica aquesta sanció. Es tracta, en efecte, de vicis que transcendeixen el pur interès dels particulars i que afecten l'interès de tots, l'ordre general, l'ordre públic, segons l'expressió tradicional de la nostra antiga jurisprudència.»

En aquest mateix sentit s'expressa l'article 1.2 del Codi Civil quan preceptua que no tindran validesa les disposicions que en contradiguin altres de rang superior.

En definitiva, i seguint el ja citat GARCÍA DE ENTERRÍA, «la qüestió no ofereix, doncs, el més mínim dubte. Tot reglament que sobrepassi els límits formals i substancials que emmarquen, segons hem vist, l'àmbit d'exercici lícit de la potestat reglamentària incorre en un vici determinant de la seva nul·litat de ple dret [...] fins i tot en relació al supòsit que el vici comès sigui un vici de forma o de procediment (ja que, en aquest cas, també s'infringeix la llei), atès que el procediment d'elaboració està regulat per llei formal.»

I com a norma de tancament trobam l'article 6 de la Llei orgànica del Poder Judicial, el qual prohibeix de manera molt categòrica als jutges i tribunals aplicar els reglaments o qualsevol altre disposició contrària a la Constitució, a la llei o al principi de jerarquia normativa. Com ens diu GARCÍA DE ENTERRÍA, «hauran de ser senzillament desconeguts pel jutgador, com si no haguessin estat dictats. En això, precisament, i no en una altra cosa, consisteix la nul·litat de ple dret.»

Vista quina és la regla i les conseqüències jurídiques a la vulneració del principi de jerarquia normativa, procedirem, seguidament a analitzar si alguna disposició de l'ordre contravé la Llei de normalització lingüística.

Passarem a transcriure els articles de la Llei que, en principi, podrien estar afectats per contradicció amb l'Ordre que estudiam:

«Article 1.2. Són, per tant, objectius de la Llei:

»b) Assegurar el coneixement i l'ús progressiu del català com a llengua vehicular en l'àmbit de l'ensenyament [...]

»TÍTOL II. DE L'ENSENYAMENT

»Article 17. El català, com a llengua pròpia de les Illes Balears, és oficial a tots els nivells educatius.

»Article 18.1.- Els alumnes tenen dret a rebre l'ensenyament en la seva llengua, sigui la catalana o la castellana.

»Article 22.

»1.- El Govern de la Comunitat Autònoma, a fi de fer efectiu el dret a l'ensenyament en llengua catalana, ha d'establir els mitjans necessaris encaminats a fer realitat l'ús normal d'aquest idioma com a vehicle usual en l'àmbit de l'ensenyament en tots els centres docents.

»2.- L'administració ha de prendre les mesures adequades perquè la llengua catalana sigui emprada progressivament als centres d'ensenyament, a fi de garantir el seu ús com a vehicle d'expressió normal, tant a les actuacions internes com a les externes i a les actuacions i documents administratius.

»3.- L'Administració ha de posar els mitjans necessaris per a garantir que els alumnes no siguin separats en centres diferents per raons de llengua.

»Article 26

»El Govern de la Comunitat Autònoma ha de promoure l'elaboració del material didàctic necessari per tal de fer possible l'ensenyament, de i en llengua catalana, i hi dedicarà les partides pressupostàries corresponents.»

Veiem com la Llei de normalització lingüística, tot i que es va veure afectada per la Sentència del Tribunal Constitucional 123/1988, per la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears, per la Llei 25/2006, de 27 de desembre, de mesures tributàries i administratives, i per la Llei 9/2012, de 19 de juliol, de modificació de la Llei 3/2007, de 27 de març de la funció pública de les Illes Balears, no ha vist alterats els articles transcrits, ja que mantenen la mateixa redacció original del dia 29 d'abril de 1986.

Aquests preceptes ordenen, clarament, com el català ha de ser «llengua vehicular en l'àmbit de l'ensenyament»; que els alumnes «tenen dret a rebre l'ensenyament en la seva llengua, sigui la catalana o la castellana»; que el Govern de la comunitat autònoma «a fi de fer efectiu el dret a l'ensenyament en llengua catalana, ha d'establir els mitjans necessaris encaminats a fer realitat l'ús normal d'aquest idioma com a vehicle usual en l'àmbit de l'ensenyament en tots els centres docents»; que l'Administració «ha de prendre les mesures adequades perquè la llengua catalana sigui emprada progressivament als centres d'ensenyament, a fi de garantir el seu ús com a vehicle d'expressió normal, tant a les actuacions internes com a les externes i a les actuacions i documents administratius»; i, finalment, que el Govern «ha de promoure l'elaboració del material didàctic necessari per tal de fer possible l'ensenyament, de i en llengua catalana» amb l'obligació de dedicar-hi les partides pressupostàries corresponents.

En aquest punt, cal dir que l'article 4 de l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014 estableix un calendari d'aplicació fins al curs 2016-17 dels projectes integrats de llengües, la definició del qual no la

trobam ni a la pròpia ordre ni al Decret 15/2013, ja que només s'explica quins són els seus objectius, la seva finalitat i com s'ha d'elaborar.

Per tant, la definició de projecte integrat de llengües cal extreure-la d'una lectura conjunta del Decret 15/2013, òbviament, amb el risc de donar una definició diferent a la que hauria pogut donar l'administració competent quan redactava la norma reglamentària. I així podem entendre per projecte integrat de llengües entenem aquell document, elaborat pels centres docents, a través del qual organitzen l'ensenyament de les distintes matèries curriculars, usant com a llengües vehiculars a més de les dues llengües oficials, una tercera llengua, preferentment l'anglès.

El calendari de l'article 4 de l'Ordre de 9 de maig de 2014, ja que el que pretén és dur a terme la implantació, per al curs 2014-15 i següents, de l'anglès com a llengua vehicular i d'ensenyament de matèries no lingüístiques, al nostre entendre contradiu l'article 1.2 de la Llei de normalització lingüística, quan estableix que el català ha de ser la llengua vehicular de l'ensenyament, l'article 18, que preceptua que els alumnes tenen dret a rebre l'ensenyament en la seva llengua, sigui la catalana com la castellana, i l'article 22, quan ordena que el català ha de ser el vehicle usual de comunicació als centres entre professors i alumnes.

El mateix es pot predicar de l'article 5.1 de l'Ordre de 9 de maig de 2014 quan estableix que el projecte integrat de llengües «ha de respectar el còmput horari mínim setmanal establert en l'apartat A de l'annex I d'aquesta ordre i garantir el caràcter vehicular de les dues llengües cooficials de la comunitat autònoma de les Illes Balears al llarg de totes les etapes educatives», ja que l'annex al qual es remet estableix una igualtat horària entre les dues llengües cooficials, la qual cosa contradiu de manera directa l'esmentat article 1.2 de la Llei de normalització lingüística, que estableix que la llengua vehicular ha de ser el català i que el castellà s'ha d'ensenyar en la mesura que, en acabar l'ensenyament obligatori, els alumnes tinguin una capacitat, per igual, en ambdues llengües.

En definitiva, l'article 5.1 indicat contradiu la Llei de normalització lingüística, ja que canvia, sense suport legal, un sistema d'educació inclusiva per un sistema d'educació igualitari entre llengües. Arguments que s'han de reproduir per al paràgraf segon, de l'apartat b, del punt segon; per al darrer paràgraf del punt tercer, ambdós, de l'article 5 de l'Ordre de 9 de maig de 2014; i, especialment, per a l'apartat A de l'annex I (rubricat «Còmput horari mínim setmanal»), que és el que deixa de manera més clara la voluntat d'establir una igualtat horària entre llengües, en contra del sistema establert per la Llei de normalització lingüística.

Aquestes contradiccions de l'ordre a què ens referim amb la norma de rang legal té la conseqüència jurídica que hem apuntat al principi, que és la nul·litat de ple dret de l'article 4, de l'article 5.1, del paràgraf segon de l'apartat b del punt segon de l'article 5, del darrer paràgraf del punt tercer de l'article 5, i de l'apartat A de l'annex I (rubricat «Còmput horari mínim setmanal»).

Cinquena. Sobre l'encaixament de la directriu de l'equilibri entre llengües oficials i de la garantia del caràcter vehicular de les dues llengües oficials en totes les etapes educatives en la Llei de normalització lingüística

Un dels aspectes principals que desplega l'Ordre objecte de l'informe és el que es refereix a la distribució horària de les àrees, matèries i àmbits de coneixement a la vista del nou règim lingüístic a l'ensenyament a partir de les directrius marcades en el Decret 15/2013.

Convé recordar que aquesta darrera norma disposa per a l'educació primària que s'ha d'impartir en cada una de les llengües oficials, com a mínim, Matemàtiques i/o Coneixement del Medi natural, Social i Cultural; que la resta d'hores lectives de les matèries no lingüístiques es repartiran de manera equilibrada entre les dues llengües oficials i la llengua estrangera; i que s'hauran de cursar un mínim de quatre hores en llengua estrangera en el primer i el segon cicle d'educació primària i de cinc hores en el tercer cicle, tot incloent les àrees lingüístiques i les no lingüístiques (article 7 del Decret 15/2013).

Per la seva banda, l'article 8 de l'esmentat decret per als cursos de l'educació secundària obligatòria no fa referència a un repartiment equilibrat, de forma genèrica, sinó que, després d'indicar que tres matèries no lingüístiques s'han de fer en cada una de les llengües oficials i en la llengua estrangera, fixa expressament que s'ha d'oferir un mínim d'un 20% de la resta de matèries en cada llengua oficial i en la primera llengua estrangera.

En el cas del batxillerat es parteix d'una previsió més flexible, en el sentit que s'estableix que s'hauran d'impartir una o més matèries del currículum en les llengües oficials i en la llengua estrangera. El criteri de la impartició equilibrada torna a aparèixer en la disposició transitòria primera del Decret.

A més a més, l'Ordre de què parlam introdueix la referència a la *garantia del caràcter vehicular de les dues llengües oficials* en totes les etapes educatives (article 5.1 *in fine*). Convé tenir present que el Decret 15/2013 només esmentava aquest principi a l'apartat 3è del derogat article 20. També existia aquesta referència a l'article 4 del Decret Llei 5/2013, però tot considerant el que hem explicat a la segona consideració jurídica d'aquest informe, haurem d'entendre que aquella disposició només va tenir vigència per al curs 2013-14.

Per tant, a continuació haurem d'analitzar si aquests principis o directrius encaixen en les prescripcions de la Llei de normalització lingüística i, més concretament, si són coherents amb la interpretació feta pel Tribunal Constitucional sobre el règim lingüístic a l'ensenyament.

A) Sobre la directriu de *l'equilibri entre llengües oficials*, és evident que la filosofia que inspira l'aprovació de l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014 en el punt que ara examinam és fixar el nombre d'hores que s'han d'impartir en les diferents llengües conforme a una determinada interpretació del concepte d'equilibri lingüístic.

Així ho haurem d'entendre si tenim en compte, tal com consta en el Dictamen del Consell Consultiu 42/2014, que durant la tramitació de la norma reglamentària es va incorporar a l'expedient un informe tècnic del cap de servei del Servei de Tractament Integrat de Llengües en el qual es proposa «por un lado, el cómputo del mínimo de horas a impartir *en una lengua oficial* en cada etapa educativa – cálculo para el que tiene en cuenta “el criteri d'equilibri lingüístic que es transmet al llarg de la lectura del Decret 15/2013, de 19 d'abril”– y, por el otro, el cómputo horario mínimo a impartir *en la lengua extranjera* que debe respetar cada proyecto de tratamiento integrado.» Clarament es tracta d'una interpretació que va en la línia d'un repartiment aritmètic de la distribució horària de les àrees no lingüístiques entre les dues llengües oficials, tal com es concreta a l'esmentat annex 1 de l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014.

Convé tenir present, d'una banda, que el criteri de l'equilibri lingüístic és un concepte indeterminat, que no figura entre els principis del nou model de l'article 4 del Decret i que, com ja s'ha avançat, apareix desconnectat de qualsevol referència a les prescripcions del títol II de la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística de les Illes Balears.

En qualsevol cas, l'Ordre utilitza aquest criteri per equiparar absolutament la distribució horària entre el castellà i el català. Ara bé, aquest és un concepte nou i distint del que s'utilitza legislativament per referir-se a les facultats de les administracions educatives sobre la utilització del castellà i les llengües cooficials en el sistema educatiu. De fet, la disposició addicional trenta-vuitena de la LOMQUE, seguint la terminologia emprada pel Tribunal Constitucional, es refereix a la determinació de «la proporció raonable *de la lengua castellana i la lengua cooficial*», que és un accepció substancialment diferent a l'equilibri aritmètic.

Cal tenir present, en efecte, que la doctrina bàsica del Tribunal Constitucional en aquest punt, fixada a la STC 337/1994, de 23 de desembre, i que es manté

pràcticament inalterada després de les lleus modulacions de la STC 31/2010, de 28 de juny, es refereix a l'equilibri en un sentit completament distint. En concret, en el fonament jurídic 7è, afirma que el procés de normalització lingüística en l'àmbit educatiu, sota la idea de progressivitat i foment de la llengua pròpia, tracta d'aconseguir un equilibri quan als resultats de l'ensenyament de les dues llengües:

«A lo que cabe agregar otros dos extremos que se desprenden claramente del contexto general en el que se inserta el precepto impugnado. De un lado, que la Administración autonómica debe adoptar, respetando la legislación básica del Estado, las medidas adecuadas para que “la lengua catalana sea utilizada progresivamente a medida que todos los alumnos la vayan dominando” [art. 14.4 b)], idea de progresividad que también se encuentra en otros preceptos de la Ley 7/1983, de 18 de abril. De otro, que esta disposición trata de alcanzar un equilibrio en cuanto a los resultados de la enseñanza de las dos lenguas, en correspondencia con el mandato del art. 3.3 del E.A.C., y la garantía del uso “normal y oficial del catalán y el castellano” (art. 1.1).»

A més, a més, el Tribunal Constitucional dóna una passa més per tal de ponderar si els preceptes legals que determinen una major presència de la llengua pròpia en l'àmbit de l'ensenyament és una mesura proporcionada amb l'objectiu de la normalització lingüística i si el resultat de la mesura és o no excessiva tot considerant aquella finalitat. I ho fa prenent com a referència dos objectius constitucionals i estatutaris. D'una banda, la normalització lingüística –amb la finalitat d'assegurar el respecte i el foment de la llengua pròpia de la comunitat autònoma–; i de l'altra, els objectius educatius de garantia de coneixement de les dues llengües oficials.

En aquesta anàlisi l'Alt Tribunal admet que els poders públics puguin establir, en determinar la llengua docent, l'ús preponderant d'una de les llengües oficials (el català en el cas controvertit) per corregir situacions de desequilibri d'origen històric («al ser el catalán materia curricular y lengua de comunicación en la

enseñanza [...] permitirá corregir situaciones de desequilibrio heredadas históricamente y excluir que dicha lengua ocupe una posición marginal o secundaria.» FJ 10è).

Arribats a aquest punt, convé tenir present que la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística a les Illes Balears té com a objecte principal corregir i arribar a superar els desequilibris existents entre les dues llengües cooficials a la comunitat autònoma. Per tant, la normalització lingüística té per objecte «acabar amb la situació d'anormalitat sociolingüística» i de «comprometre tots els ciutadans [...] en la salvaguarda i extensió de la llengua catalana, dins una situació en què tots els ciutadans coneguin les dues llengües i assumeixin la defensa i la normalització de la catalana, que és un component essencial de la identitat nacional dels pobles de les Illes Balears».¹⁰

Tot i que la modificació introduïda per la Llei 9/2012, de 19 de juliol, fixa entre els objectius de la Llei «fer efectiu l'ús normal i oficial de la llengua catalana i de la castellana en l'àmbit oficial i administratiu» (article 1.2.a), és clar que, en sentit estricte, té per objecte una d'aquestes llengües –la llengua catalana–. En aquest context, pertoca a l'Administració autònoma adoptar, tot respectant la legislació bàsica de l'Estat, «establir els mitjans necessaris encaminats a fer realitat l'ús normal d'aquest idioma –el català– com a vehicle usual en l'àmbit de l'ensenyament en tots els centres docents» (article 22.1). I, no cal oblidar, tampoc, que aquesta actuació autònoma s'ha de fer a partir de la idea de progressivitat (article 22.2).

En relació amb aquesta concreta qüestió, el vot particular que acompanya el Dictamen 32/2013, emès en relació amb el Projecte de decret que regula el trilingüisme, ja posa de manifest que el Govern no pot incidir en el model lingüístic en l'àmbit educatiu prescindint de les previsions de la Llei de normalització lingüística; que aquesta nova ordenació fa retrocedir les mesures

¹⁰ Així s'expressa la part expositiva de la Llei 3/1986, de 29 d'abril.

d'acció positiva en favor del català per arribar a un equilibri de resultats; i que no es pot assumir acríticament el principi d'equilibri lingüístic desvinculat completament de la realitat sociolingüística.

Per tant, en aquest punt podem concloure que la concreció establerta per l'Ordre de 9 de maig de 2014 sobre la directriu de l'equilibri entre llengües, que no figura entre els principis del nou model de l'article 4 del Decret 15/2013, ignora la línia jurisprudencial que planteja l'assoliment de l'equilibri lingüístic quant als resultats de l'ensenyament de les llengües i no com un apriorisme d'equiparació «aritmètica» de les dues llengües en l'àmbit educatiu. Perquè una cosa és la convivència de les dues llengües en plena igualtat jurídica i l'altra molt distinta és donar el mateix tractament a les dues, quan una d'aquestes no es troba encara en plena igualtat a l'altra.

El pur repartiment per igual d'hores entre les dues llengües oficials que realitza l'annex de l'Ordre analitzada no té en compte el principi de normalització de la llengua catalana i, per tant, les determinacions del títol II de la Llei de normalització lingüística; i, en concret, la referent a l'ús progressiu de la llengua catalana per tal de garantir el seu ús com a vehicle d'expressió normal a tots els centres d'ensenyament. Altrament, no afavorir la normalització del català pot determinar, com ja ha indicat la doctrina, la ruptura de l'equilibri *de resultat* entre llengües, que es el que pretén la Llei balear 3/1986.

B) Sobre la garantia del caràcter vehicular de les dues llengües oficials en totes les etapes educatives.

Una altra directriu integrada en l'Ordre que comentam que apareix com a justificació del pur equilibri aritmètic per determinar el còmput mínim setmanal que s'han d'impartir en les dues llengües oficials és el de la garantia del caràcter vehicular de les dues llengües oficials en totes les etapes educatives. Aquesta referència està presa de la doctrina continguda a la STC 31/2010, sobre l'Estatut de Catalunya, i suposa una certa modulació sobre la interpretació donada per la

STC 337/1994, que es refereix només al «caràcter vehicular de les dues llengües». Tanmateix és clar que la diferència que introdueix entre les dues sentències és poc substancial.

De fet, a la seva argumentació, la STC 31/2010 insisteix, en efecte, en la legitimitat constitucional de fer de la llengua pròpia de la comunitat autònoma vehicle normal de comunicació a l'escola, i afegeix que «nada permite, sin embargo, que el castellano no sea objeto de idéntico derecho ni disfrute, con la catalana, de la condición de lengua vehicular en la enseñanza». També descarta «toda pretensión de exclusividad de una de las lenguas oficiales en materia de enseñanza»; recorda, a més, que del «deber constitucional de conocimiento del castellano [...] no puede generar un pretendido derecho a recibir las enseñanzas única y exclusivamente en castellano»; admet, a partir de la legitimitat constitucional dels processos de normalització lingüística «el riesgo de que las disposiciones que adopten las Comunidades Autónomas puedan afectar al uso de la otra lengua cooficial»; insisteix, una vegada més, en la inexistència d'un dret constitucional «a recibir la enseñanza en sólo una de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, a elección de los interesados»; reconeix «la necesaria modulación del derecho de opción lingüística en el ámbito de la enseñanza» i adverteix que la pretensió que l'ensenyament s'imparteixi «única y exclusivamente» en una de les dues llengües cooficials no és conforme con «el mandato constitucional implícito a los poderes públicos, estatal y autonómico, de fomentar el conocimiento y garantizar el mutuo respeto y la protección de ambas lenguas cooficiales»; i torna a insistir que és «perfectamente legítimo que el catalán, en atención al objetivo de normalización lingüística en Cataluña sea el centro de gravedad de ese modelo de bilingüismo», sempre que «ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente».¹¹

Tanmateix, l'aplicació pràctica d'aquell principi, que reconeix el caràcter vehicular per igual a les dues llengües durant totes les etapes, és problemàtica; i

¹¹ Vegeu el fonament jurídic 24è.

ho és en el sentit que difícilment es pot establir la plena equiparació en el cas que no s'hagin assolit els principis de la normalització lingüística de la llengua pròpia. I aquesta argumentació ens retorna a allò que s'ha explicat en el punt anterior sobre el caràcter progressiu i necessari del procés de normalització lingüística del català per tal d'aconseguir un vertader equilibri de resultat.

IV. CONCLUSIONS

Primera. Pel que fa al procediment d'elaboració de l'Ordre de la consellera de Cultura, Educació i Universitats de 9 de maig de 2014, constatada l'existència d'òrgans i institucions consultives, per una banda, i acreditat en el cas concret el caràcter preceptiu de l'informe d'aquests òrgans i institucions, per altra, la manca o omisió de l'esmentat informe constitueix un vici del procediment. I a més a més, un vici que no es pot entendre esmenat –per les raons que ja hem exposat– amb els informes emesos per uns altres òrgans que no tenen, ni per raó de les seves funcions ni per raó de la seva composició, el caràcter especialitzat d'aquells que han estat exclosos del procediment.

En definitiva, creiem que la irregularitat procedimental produïda en l'elaboració de l'Ordre analitzada constitueix un vici rellevant que afecta la validesa de la norma reglamentària.

Segona. En relació amb l'habilitació de la consellera per dictar l'ordre analitzada, cal entendre que el Decret Llei 5/2013, tot i seguir en vigor –ja que no se l'ha derogat expressament–, esgotarà la seva vigència a l'acabament del curs acadèmic 2013-14, per la pròpia voluntat de l'autor de la disposició, ja que fou dictat per ser aplicable, només, el curs 2013-2014.

Per tant, l'Ordre de la consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014, en allò que desenvolupa el Decret Llei 5/2013, és invàlida, ja que es troba òrfena d'habilitació per regular la matèria a què es refereix, o el que és el mateix, a

falta de títol competencial, l'Ordre de la consellera esdevé invàlida. Aquesta circumstància afecta essencialment l'article 5 de l'Ordre (rubricat «Projectes de tractament integrat de llengües»).

Tercera. La implantació d'un sistema integrat de llengües en el qual una llengua estrangera (preferentment l'anglès) s'imposa com a llengua vehicular per a l'ensenyament de disciplines no lingüístiques, que es completa mitjançant l'Ordre de 9 de maig de 2014, no encaixa en els principis fonamentals de l'ensenyament plurilingüe establert per la LOMQUE, que és norma bàsica de l'Estat aprovada i publicada abans de començar la tramitació de l'Ordre ara examinada.

I això perquè, d'una banda, la Llei 8/2013 introdueix criteris pedagògics dirigits a flexibilitzar l'ensenyament de la llengua estrangera; de l'altra, perquè es refereix al caràcter excepcional en què es podran incorporar experts en el domini de llengües estrangeres en programes plurilingües; i, finalment, perquè la possibilitat d'incloure en els currículums la impartició d'assignatures en llengua estrangera s'haurà de fer a partir de les bases que, en el seu moment, estableixi l'Estat.

Quarta. El principi d'universalitat del model integrat de llengües previst a l'Ordre que ara examinam, i que deriva del Decret 15/2013, en virtut del qual és obligatori l'ensenyament d'assignatures no lingüístiques en llengües estrangeres en el currículum oficial, impedeix que els centres, a la vista de les fortaleses i necessitats del seu entorn, puguin prendre decisions sobre el desenvolupament i complement del currículum.

Entenem, en concret, que l'article 5 i l'annex 1 de l'Ordre de 9 de maig de 2014, en la mesura que reforcen la rigidesa i el detallisme sobre la determinació horària en relació amb les llengües en què s'ha de impartir la docència, s'aparten de la nova regulació continguda a la LOE (en particular, a l'article 6.bis.2.d i 6.bis.5) sobre l'autonomia dels centres d'ensenyament, la qual permet als centres determinar la càrrega horària a les diferents assignatures i imposa el foment i la potenciació d'aquest principi.

Cinquena. Els alumnes escolaritzats a la nostra comunitat autònoma hauran hagut d'estudiar, obligatòriament, assignatures no lingüístiques en anglès (a l'educació secundària obligatòria les Matemàtiques, les Ciències Naturals o les Ciències Socials), amb professors no especialistes en anglès i amb uns manuals amb menors continguts que els editats en català o castellà. I que, en acabar l'etapa, hauran de realitzar una revàlida, que en el cas de l'educació secundària obligatòria i el batxillerat tenen efectes acadèmics, amb uns continguts comuns per a tots els alumnes de l'Estat espanyol, atès que és el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport el que establirà els estàndards d'aprenentatge, els criteris d'avaluació i les característiques de les proves, i el que les ha de dissenyar i establir-ne el contingut per a cada convocatòria.

Tot això significa que els alumnes que han rebut l'ensenyament en l'àmbit autonòmic –que han tingut unes condicions distintes de formació i aprenentatge en algunes assignatures troncal i específiques (aquelles impartides obligatòriament en anglès)– s'hauran de sotmetre a unes proves comunes a tot l'Estat que pretenen garantir la igualtat quant a les condicions per a l'obtenció dels títols acadèmics. Aquesta situació fa que el punt de partida que tindran els nostres estudiants per superar les revàlides dissenyades pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport sigui desigual al de la resta d'alumnes de l'Estat.

Convé insistir, perquè aquest és un valor superior del constitucionalisme espanyol, que el principi d'igualtat es tradueix en una vessant formal, prevista a l'article 14 de la Constitució, que reconeix la plena igualtat de totes les persones i el deure d'abstenció de generar actuacions diferenciadores arbitràries. Si la llei bàsica de l'Estat en matèria educativa ha fet un gir en favor de la igualtat i la uniformitat del sistema educatiu –amb independència de la valoració que es pugui fer d'aquesta modificació des d'un punt de vista juridicoconstitucional– les administracions educatives autonòmiques hauran d'adoptar les mesures que siguin pertinents per evitar aquelles situacions diferenciadores que no siguin objectives ni raonables.

Altrament, si la normativa autonòmica genera tensions i desequilibris respecte a la regulació bàsica de l'Estat i aquella situació no es corregeix, es vulnerarà el principi d'igualtat proclamat pel constituent.

Sisena. L'article 4, l'article 5.1, el paràgraf segon de l'apartat b, el punt segon de l'article 5 el darrer paràgraf del punt tercer de l'article 5, i l'apartat A de l'annex I (rubricat «Còmput horari mínim setmanal») de l'Ordre objecte del present informe, en la mesura que estableixen la igualtat horària entre les dues llengües, contradiuen de manera directa l'article 1.2 de la Llei de normalització lingüística a les Illes Balears, que estableix que la llengua vehicular ha de ser el català i que el castellà s'ha d'ensenyar en la mesura que, en acabar l'ensenyament obligatori, els alumnes han de tenir una capacitació, per igual, en ambdues llengües.

En definitiva, l'Ordre, en els articles esmentats, contradiu la Llei de normalització lingüística, ja que canvia, sense suport legal, un sistema d'educació inclusiva per un sistema d'educació igualitari entre llengües. Aquestes contradiccions de l'Ordre amb la norma de rang legal superior té la conseqüència jurídica que hem apuntat al principi, que és la nul·litat de ple dret dels preceptes abans esmentats.

Setena. La concreció establerta per l'Ordre que analitzam sobre la directriu de l'equilibri entre llengües, que no figura entre els principis del nou model de l'article 4 del Decret 15/2013, ignora la línia jurisprudencial, que planteja l'assoliment de l'equilibri lingüístic quant als resultats de l'ensenyament de les llengües i no com un apriorisme d'equiparació «aritmètica» de les dues llengües en l'àmbit educatiu. Perquè una cosa és la convivència de les dues llengües en plena igualtat jurídica i l'altra molt distinta és donar el mateix tractament a les dues, quan una d'aquestes no es troba encara en plena igualtat a l'altra.

El pur repartiment per igual d'hores entre les dues llengües oficials que realitza l'annex de l'Ordre analitzada no té en compte el principi de normalització de la llengua catalana i, per tant, les determinacions del títol II de la Llei de normalització lingüística; i, en concret, la referent a l'ús progressiu de la llengua

catalana per tal de garantir el seu ús com a vehicle d'expressió normal a tots els centres d'ensenyament. Altrament, no afavorir la normalització del català pot determinar, com ja ha indicat la doctrina, la ruptura de l'equilibri entre llengües.

Joana M. Socias Camacho

Bartomeu Trias Prats

Sara Helena Ladària Lliteres

Margalida Capellà Roig

Sebastià Rubí Tomàs