



## Consell Consultiu de les Illes Balears

**DICTAMEN núm. 12/2019<sup>1</sup>,**

**relatiu al Projecte de decret pel qual s'estableix l'ordenació, l'organització i el currículum dels nivells bàsic, intermedi i avançat dels ensenyaments d'idiomes de règim especial impartits a les escoles oficials d'idiomes de les Illes Balears**

En la sessió de dia 7 de febrer de 2019, el Consell Consultiu, format per l'Hble. Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, l'Hble. Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. Marta Vidal Crespo i Hble. Sr. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, amb l'assistència de la lletrada en cap, Sra. Salvadora Ginard Martínez —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

### DICTAMEN

#### I. ANTECEDENTS

1. El 7 de maig de 2018, el director general de Planificació, Ordenació i Centres de la Conselleria d'Educació i Universitat va elaborar una memòria sobre la consulta pública prèvia relativa a l'elaboració d'un Projecte de decret pel qual s'estableix l'ordenació, l'organització i el currículum dels nivells bàsic, intermedi i avançat dels ensenyaments d'idiomes de règim especial impartits a les escoles oficials d'idiomes de les Illes Balears.
2. El mateix dia, el 7 de maig de 2018, el conseller d'Educació i Universitat va resoldre tramitar consulta pública prèvia i fixar el termini en quinze dies hàbils. Consta a l'expedient la documentació acreditativa del compliment de dit tràmit.
3. El 8 de juny de 2018, el conseller va ordenar l'inici del procediment i designà al director general esmentat com a òrgan responsable de la tramitació.
4. El 15 de juny de 2018, el director general de Planificació, Ordenació i Centres va elaborar la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, amb justificació de l'oportunitat de la regulació; adequació de les mesures proposades als fins perseguits; marc normatiu; taula de vigències; informe econòmic, en el que es conclou que les novetats del Projecte són merament acadèmiques i que no implica cap cost econòmic; s'informa que no afecta la Unitat de mercat; que es compleixen amb els principis de bona regulació; que no té incidència amb els menors i l'adolescència, la família ni contra la llibertat sexual i identitat de gènere; s'inclou un estudi de càrregues administratives en el qual es conclou que el Projecte no presenta cap càrrega econòmica per als administrats, si bé concreta l'import

---

1. Aquest document està pendent de correcció lingüística.

## Consell Consultiu de les Illes Balears

corresponent a les retribucions de les comissions per a l'estudi, revisió, redacció i/o elaboració dels projectes curriculars dels diferents idiomes i es diu que, per a 2017, es va proposar una despesa de 12.000 euros, amb càrrec a la partida pressupostària que es cita, i que, per a 2018, aquest import va ser de 18.160 euros.

5. El 23 de juny de 2018, s'incorpora a l'expedient el *primer esborrany* del Projecte de decret, el qual va ser remès a les secretaries generals de l'Administració de les Illes Balears, als directors generals i caps de servei de la conselleria impulsora de la norma. S'incorporen a l'expedient els correus electrònics d'aquest enviament.

6. Consta també la remissió del Projecte a la l'Associació de Directors de Primària, a la de Directors de Secundària; a la Sectorial d'Ensenyament UCTAIB; a l'Escola Catòlica de les Illes Balears; a l'Associació de Centres Educatius de Balears; a CONFAECIB; als sindicats Unió Obrera Balears, Alternativa Sindicat de Docents, ANPE-Sindicat Independent de les Illes Balears, Comissions Obreres, Unió General de Treballadors de les Illes Balears, STEI; a la Federació de Sindicats Independents d'Ensenyament de les Illes Balears; a la Confederació d'Associacions de Pares i Mares d'Alumnes de les Illes Balears; a la Federació d'Associacions de Pares; a la Delegació Territorial d'Educació a Menorca i a la d'Eivissa i Formentera; als directors de les Escoles Oficials d'Idiomes d'Inca, Palma, Calvià, Manacor, Eivissa i Formentera, Maó i Ciutadella; als Col·legis Oficials de Doctors i Llicenciats en Filosofia i Lletres i en Ciències de les Illes Balears; i a les Associacions de professors d'anglès de les Illes Balears.

7. Consta la petició d'informe al Consell Econòmic i Social, a l'Institut Balear de la Dona, a la Universitat de les Illes Balears, a la coordinadora general de les comissions col·laboradores de les proves de certificació unificades de les escoles oficials d'idiomes de les Illes Balears, a la coordinadora i membres de la comissió d'alemany elaboradora de les proves de certificació unificades de les escoles oficials d'idiomes d'alemany, als membres de la comissió d'anglès, català, espanyol per a estrangers, francès, rus, italià, àrab i xinès.

8. El conseller va resoldre sotmetre el projecte al tràmit d'informació pública i de participació ciutadana i així consta la seva inserció en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* nº 77, de 23 de juny de 2018 i certificat de la publicació a la pàgina de *Participació Ciutadana*. Varen manifestar no presentar cap suggeriment la Conselleria de Presidència; la d'Hisenda i Administracions públiques; la de Serveis Socials i Cooperació; la de Salut i, la de Territori, Energia i Mobilitat. Per contra, varen presentar suggeriments la conselleria de Treball, Comerç i Indústria; el servei d'ordenació educativa i l'Escola Oficial d'Idiomes de Calvià. Totes elles varen ser valorades pel director general instructor i per la secretaria general de la conselleria d'educació Universitat, a l'informe de 26 de juliol de 2018. Es va emetre informe d'impacte de gènere per l'Institut Balear de la Dona, el 30 d'agost de 2018, que va ser valorat mitjançant informe de 19 de novembre de 2018, del director general i secretari general. També consta l'emissió de l'informe del Consell Escolar de les Illes Balears nº 6/2018, que no va fer cap esmena. No consta cap resposta per part de la Universitat de les Illes Balears. En conseqüència en tot l'anterior, s'elabora una *segona versió del Projecte*, que s'incorpora a l'expedient.

## **Consell Consultiu de les Illes Balears**

9. El 26 de novembre de 2018, s'emet informe favorable per part del Servei Jurídic de la conselleria, amb observacions essencials relatives a la memòria d'impacte normatiu, entre d'altres:

— Que s'han de citar correctament, a la memòria d'impacte normatiu, les normes que resulten d'aplicació, amb les formalitats que s'indicaven.

— Que s'ha de suprimir la menció al Reial Decret 1577/2006, de 22 de desembre, ja que no regula els ensenyaments d'idiomes de règim especial, com es posa de manifest.

— Que, en el Preàmbul, s'ha de justificar el compliment dels principis de bona regulació.

10. El secretari general de la Conselleria d'Educació i Universitat va emetre informe també favorable, si bé condicionat al compliment de les observacions esmentades. En resposta a aquest informe, el 27 de novembre de 2018, el director general i el mateix secretari general de la dita Conselleria emeten un altre informe final, en el qual es deixava constància de que s'havia donat compliment a les observacions del Servei Jurídic, que s'incorpora una nova memòria d'anàlisi i que s'havia incorporat al Preàmbul del Projecte el compliment dels principis de bona regulació.

11. La Presidenta de les Illes Balears va sol·licitar dictamen al Consell Consultiu de les Illes Balears per ofici de 30 de novembre de 2018 (registre d'entrada a la nostra seu de dia 11 de desembre de 2018).

12. Atès que a uns dels informes mancava la rúbrica de l'òrgan competent, el President del Consell Consultiu va requerir que s'aportés dit document amb la firma corresponent, i així es va incorporar per ofici de la secretària general de 27 de desembre de 2018, registre d'entrada a la nostra seu de la mateixa data.

## **II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

### **Primera**

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, i el Consell Consultiu és competent per emetre'l, en virtut del que disposen els articles 18.7 i 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora d'aquest òrgan de consulta.

El caràcter preceptiu del dictamen deriva del fet que es tracta d'una disposició normativa no merament organitzativa, ateses qüestions i matèries que regula, que, evidentment, tenen un caràcter *ad extra*.

### **Segona**

Al procediment d'elaboració de la norma proposada li són plenament aplicables els tràmits exigits per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les

## Consell Consultiu de les Illes Balears

administracions públiques, tal com ha tingut ocasió d'establir el Consell Consultiu, la primera vegada en el Dictamen 19/2017. S'hi han d'aplicar els tràmits que comprèn el títol VI (articles 127 i següents) de la Llei esmentada, sens perjudici del fet que s'hagin de complir també les exigències derivades dels articles 42 i següents de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, que són aplicables en tot el que no s'oposi a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

Com vàrem assenyalar en el Dictamen 19/2017 i hem reiterat, entre d'altres, en els dictàmens 45/2017, 82/2017, 101/2017, 122/2017 i 18/2018:

L'afirmació anterior, la d'aplicar la normativa autonòmica en tot allò que no s'oposi a la Llei 39/2015, requereix un esforç interpretatiu de l'aplicador de la norma, ja que, evidentment per raons cronològiques, la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, es va dictar en un moment molt anterior a l'aprovació de la Llei 39/2015 i, per consegüent, no s'hi podia imputar cap conflicte (d'haver-n'hi) respecte a la Llei 39/2015.

Per seguretat jurídica, el Consell Consultiu vol portar a col·lació la doctrina del Tribunal Constitucional recaiguda en la Sentència 102/2016, que parteix del fet que, en aquests casos, el legislador autonòmic ha d'acomodar la seva legislació a l'estatal posterior de caràcter bàsic, per la qual cosa és òbvia la consideració que sobre això farà el Consell Consultiu advertint el Govern de la Comunitat Autònoma de la necessitat d'adaptar la normativa autonòmica (la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, i la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears) a l'estatal esmentada.

El Tribunal Constitucional, després d'advertir de la necessitat que es dugui a terme la dita acomodació, assenyala que, si aquesta acomodació no té lloc (com ha ocorregut), l'operador jurídic primari és davant d'una alternativa en la qual inevitablement ha de donar preferència a una de les dues lleis en conflicte en detriment de l'altra. Per això:

«[...] el operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la *técnica del desplazamiento de una de las leyes* en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que *otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica* a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica [...].

»[...] es la solución que se corresponde con lo dispuesto en el art. 149.3 CE, que atribuye a las normas del Estado prevalencia sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas».

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional conclou que l'article 149.3 de la Constitució espanyola no és un precepte destinat a fixar les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes, sinó a solucionar els conflictes que puguin produir-se en l'aplicació de les normes respectives i que no s'hagin de resoldre mitjançant la declaració d'inconstitucionalitat d'una de les dues. De les diferents regles, una de les quals és la *prevalença de les normes del dret estatal* en els termes que la Constitució descriu («prevaldran, en cas de conflicte, sobre les de les comunitats autònomes en tot allò que no hagi estat atribuït a la competència exclusiva d'aquestes darreres»), en resulten destinataris els aplicadors del dret sense distinció, i la seva finalitat no és altra que la d'assegurar la plenitud de l'ordenament, tal com ha afirmat de manera reiterada

## Consell Consultiu de les Illes Balears

aquest Tribunal —entre d'altres, STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 4 i 9; 61/1997, de 20 de març, FJ 12.c; 157/2004, de 21 de setembre, FJ 13, o 139/2011, de 14 de setembre, FJ 4—; i, alhora, la Constitució reserva al dit Tribunal el monopoli de la declaració d'inconstitucionalitat de les lleis.

Recordem que fins ara aquest Tribunal havia declarat que el control de l'adequació de la legislació autonòmica a la legislació bàsica que desplega no podia dur-se a terme per aplicació del principi de prevalença de les normes de l'Estat (article 149.3 de la CE), sinó que era un autèntic control de constitucionalitat reservat al Tribunal Constitucional.

D'això, el Consell Consultiu n'extreu les conclusions següents: la primera, la necessitat d'adaptar la normativa autonòmica a la legislació bàsica de l'Estat, i, la segona, que en cas de conflicte entre ambdues prevaldrà aquesta última.

Malgrat tot, com és obvi, el raonament anterior ha de ser interpretat tenint en compte la recent Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig (publicada en el *BOE* núm. 151, de 22 de juny) —amb la qual es resol el recurs presentat per la Generalitat de Catalunya contra alguns preceptes de la Llei 39/2015—, que considera que el títol VI de la Llei 39/2015 no està cobert per l'article 149.1.13<sup>a</sup> i 14<sup>a</sup> de la Constitució, i, consegüentment, ha declarat inconstitucional l'apartat 2 de la disposició final primera de la dita Llei estatal, que reconduïa aquelles previsions als títols competencials esmentats. De fet, la STC 55/2018 declara la inconstitucionalitat o la manca d'empara en l'ordre constitucional de distribució de competències de diversos preceptes de la Llei 39/2015, perquè considera que, entre altres aspectes, el legislador ordinari no gaudeix de la competència per distribuir els poders normatius entre les diferents institucions autonòmiques ni per assignar o limitar la potestat reglamentària de les comunitats autònomes. Així, en la part resolutiva d'aquesta Sentència, s'acorda:

1º) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el párrafo segundo del art. 6.4; los incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías de Gobierno» del párrafo tercero del art. 129.4, y el apartado 2 de la disposición final primera.

2º) Declarar que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.b de esta Sentencia.

3º) Declarar que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública», y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.c de esta Sentencia.

4º) Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11.f de esta Sentencia.

D'acord amb el criteri establert pel Tribunal Constitucional, i pel que ara ens afecta, ja no s'exigirà a les comunitats autònomes fer l'avaluació normativa ni la publicació de les iniciatives legals o reglamentàries en el pla anual normatiu que s'indiquen, respectivament, en els articles 130 i 132 de la Llei 39/2015, atès que aquests preceptes han estat declarats contraris a l'ordre constitucional de competències. D'altra banda, el tràmit de consulta

prèvia, regulat en l'article 133, seguirà sent exigible a les institucions autonòmiques, però no en els mateixos termes fixats en el precepte legal esmentat (que únicament s'aplicarà a l'Estat). Així mateix, continuen sent aplicables les excepcions previstes en el primer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 133, que permeten no dur a terme el tràmit de consulta.

Molt recentment s'ha aprovat la Llei del Govern de les Illes Balears, 1/2019, de 15 de gener, que regula en els articles 42 i següents el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries; no obstant, el Consell Consultiu considera que aquests preceptes no resulten aplicables al Projecte de decret que ens ocupa atès que la seva tramitació es va iniciar amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 1/2019 (DT 3ª de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques en relació amb la DF 11ª de la Llei 1/2019.)

Si aplicam, com cal, aquesta doctrina i normativa al procediment objecte del nostre dictamen, observam que —amb caràcter general i sens perjudici del que comentarem— la tramitació que s'ha seguit s'ajusta a la fixada per les diferents legislacions estatal i autonòmica que s'hi han d'aplicar. Concretament:

- a) S'ha fet el tràmit de consulta prèvia mitjançant la publicació, durant un termini de quinze dies, de la informació bàsica en la pàgina de *participació ciutadana*.
- b) S'ha iniciat el procediment amb la resolució esmentada del conseller competent.
- c) En la fase preparatòria, s'ha incorporat a l'expedient la documentació suficient en què es justifica la necessitat i l'oportunitat de la norma en projecte.
- d) Així mateix, s'emet l'estudi de càrregues administratives corresponent.
- e) En la fase d'audiència i participació, consten duts a terme el tràmit d'informació pública, el de participació amb audiència a les entitats, sindicats i associacions identificades en els antecedents.
- f) El resultat d'aquesta fase ha quedat reflectit en l'expedient correctament, i en l'informe de la Secretaria General de la Conselleria s'ha donat resposta després a les al·legacions i les recomanacions.
- g) El Projecte ha rebut l'informe sobre l'impacte de gènere, amb recomanacions que s'han tengut en compte.
- g) El Servei Jurídic de la Conselleria ha emès un informe favorable, amb observacions que han estat acceptades.
- h) Es justifiquen els principis de bona regulació (que figuren també en el preàmbul de la norma projectada) i la nul·la incidència del Projecte en la família, la infància i l'adolescència i en la igualtat per raons de gènere i orientació sexual.
- i) S'ha pronunciat amb caràcter preceptiu el Consell Escolar de les Illes Balears

## Consell Consultiu de les Illes Balears

j) La Secretaria General de la mateixa Conselleria ha emès un informe favorable en el qual s'analitzen les recomanacions i les al·legacions.

S'acompleixen les formalitats essencials, a saber, s'ha tramès l'expedient ordenat, foliat i complet encapçalat per un índex; s'hi han adjuntat, així mateix, dos exemplars del Projecte, autenticats o diligenciats per la Secretaria General.

*Arribats en aquest punt, el Consell Consultiu ha de formular les observacions que s'indiquen a continuació:*

A) Abans de concloure les qüestions procedimentals, cal posar en relleu una obligació de *transparència administrativa* derivada de l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

### *Article 7. Informació de rellevància jurídica*

Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar:

[...]

c) Els projectes de reglaments la iniciativa dels quals els correspongui. Quan sigui preceptiva la sol·licitud de dictàmens, la publicació s'ha de produir una vegada que aquests hagin estat sol·licitats als òrgans consultius corresponents sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública.

d) Les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que regula el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol.

[...]

La publicitat dels projectes (que inclou les memòries i els informes de la lletra «d» esmentada) s'ha de plantejar com a diferent de la publicitat inicial o en la fase d'audiència i participació, ja que la Llei n'adverteix clarament la distinció («sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública»). El moment oportú de la publicació dels projectes (en funció de les exigències de *transparència pública*), en aquest cas, és «una vegada que aquests [els dictàmens] hagin estat sol·licitats als òrgans consultius». Cal que l'Administració consultant tenguí en compte la Instrucció de 30 d'agost de 2018, per a la publicació de la informació organitzativa i de rellevància jurídica en l'apartat de transparència de cada conselleria o ens. Són ja nombroses les vegades en què aquest Consell Consultiu ha avisat de la necessitat de donar compliment a aquestes lletres de l'article 7, i cal que l'Administració consultant prengui nota del dit tràmit, que es podria acreditar amb un certificat del secretari general de la conselleria impulsora de la norma o del director general instructor del procediment. Així ho ha considerat el Consell Consultiu en els recents dictàmens 1/2019, 2/2019 i 3/2019.

B) El *marc normatiu* en què s'insereix la proposta és insuficient. Tot i que aquesta memòria ha estat complementada al final de la tramitació, volem advertir que molt recentment s'ha aprovat el Reial Decret 1/2019, d'11 de gener, pel qual s'estableixen els principis bàsics comuns d'avaluació aplicables a les proves de certificació oficial dels nivells intermedi B1, Intermedi B2, Avançat C1 i Avançat C2 dels ensenyaments d'idiomes

de règim especial. El Projecte de decret regula en el Capítol V l'Avaluació, promoció, permanència i certificació (articles 11 a 14). El Consell Consultiu compren que no es podia citar aquest Reial Decret a la memòria d'impacte normatiu per raons cronològiques, però evidentment ara haurà de ser tengut en compte per la conselleria. Cal, a més de la seva valoració en quant al contingut, que s'inclogui una especial menció d'aquesta norma estatal en el marc normatiu i en el preàmbul del Projecte.

C) Sobre la *memòria econòmica*, el Consell Consultiu considera insuficient la que s'ha emès en aquesta ocasió, en la qual, com hem vist, es conclou que no es deriva del Projecte cap despesa. No arribam a la mateixa conclusió, precisament a la vista de l'informe de càrregues administratives, en el que es conclou que no hi ha cap càrrega per als interessats i ciutadans però manifesta l'import necessari per al bon funcionament de les comissions i inclou una previsió per a 2017 i per a 2018. En canvi, no es fa cap previsió per a l'exercici pressupostari de 2019. Cal incorporar el contingut econòmic esmentat, actualitzat amb el pressupost de 2019, amb indicació de la partida pressupostària escaient.

D) Durant el tràmit d'audiència, consta la *remissió del Projecte* a l'Associació de professors d'anglès; no consta la remissió a altres associacions d'altres idiomes (alemany, rus, xinès, [...]); pot ser que aquestes altres no s'hagin constituït la qual cosa explicaria la manca d'audiència. Tanmateix, és aquesta una dada que desconeix el Consell Consultiu per la qual cosa considera que és necessari informar al respecte. En el cas de que existissin i no se'ls hagués donat audiència, l'Administració no pot aprovar el Projecte de decret sense el compliment previ de dit tràmit amb nova petició de dictamen al Consell Consultiu, en el cas hipotètic de que presentessin al·legacions que suposessin un canvi en la redacció del Projecte ara sotmès a consulta.

*Aquestes observacions tenen caràcter essencial.*

### Tercera

La Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació preveu —en el seu article 59.1— que els ensenyaments d'idiomes s'organitzen en els nivells Bàsic, Intermedi i Avançat i que aquests nivells es correspondran, respectivament, amb els nivells A, B i C del Marc Comú Europeu de Referència per a les Llengües, que se subdivideixen, al seu torn, en els nivells A1, A2, B1, B2, C1, i C2. Igualment, en l'article 62.1 de la Llei Orgànica 2/2006 esmentada s'estableix que el Govern ha de determinar, prèvia consulta a les comunitats autònomes, les equivalències entre els títols dels Ensenyaments d'idiomes i la resta dels títols de els ensenyaments del sistema educatiu.

D'acord amb el que disposen els articles 6 bis.1.e) i 6 bis.3 de la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, correspon al Govern el disseny del currículum bàsic, en relació amb els objectius, competències, continguts i criteris d'avaluació dels ensenyaments d'idiomes, per tal d'assegurar una formació comuna i el caràcter oficial i la validesa en tot el territori nacional de les titulacions a què es refereix aquesta Llei orgànica. L'article 59.1 estableix que els ensenyaments del nivell Bàsic tindran les característiques i l'organització que les administracions educatives determinin, i l'article 60.1 estableix que els ensenyaments d'idiomes corresponents als nivells Intermedi i Avançat seran impartides a les escoles oficials d'idiomes. Finalment, d'acord amb el que preveu l'article 61.1, en la definició del

currículum bàsic de les diferents llengües s'han de determinar els efectes dels certificats acreditatius de la superació de les exigències acadèmiques corresponents.

En desenvolupament d'aquestes previsions, es va aprovar el Reial Decret 1629/2006, de 29 de desembre, pel qual es fixaven els aspectes bàsics del currículum dels ensenyaments d'idiomes de règim especial regulats per la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació. Si bé aquest Reial Decret ha estat derogat pel Reial Decret 1041/2017, de 22 de desembre, pel qual es fixen les exigències mínimes del nivell bàsic a l'efecte de certificació, s'estableix el currículum bàsic dels nivells Intermedi B1, Intermedi B2, Avançat C1, i Avançat C2, de les ensenyaments d'idiomes de règim especial regulades per la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, i s'estableixen les equivalències entre els ensenyaments d'idiomes de règim especial regulades en diversos plans d'estudis i les d'aquest reial decret.

Aquest Reial decret té caràcter de norma bàsica, a excepció del seu article 6.5, i es dicta a l'empara de l'article 149.1.30<sup>a</sup> de la Constitució, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria. En aquest sentit, volem destacar els articles 4, 5 i 6 del RD referit, que disposen el següent:

*Artículo 4. Enseñanzas y certificación de nivel Básico.*

1. Las enseñanzas de nivel Básico de los idiomas a que se refiere el artículo 1.1 tendrán las características y la organización que las Administraciones educativas determinen.
2. En la determinación del currículo de las enseñanzas de nivel Básico y en la regulación de los correspondientes certificados acreditativos de haber superado las exigencias académicas establecidas para dicho nivel, las Administraciones educativas tendrán como referencia las competencias propias del nivel A del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, que se subdivide en los niveles A1 y A2.
3. Los certificados acreditativos de nivel Básico expedidos por las Administraciones educativas surtirán efecto en todo el territorio nacional. Los certificados del nivel Básico A2 permitirán el acceso a las enseñanzas del nivel Intermedio B1 del idioma para el que hayan sido expedidos.
4. Las Administraciones educativas determinarán la valoración de los certificados de nivel Básico en los procedimientos de reconocimiento de méritos que gestionen.
5. Los certificados de nivel Básico A1 y de nivel Básico A2 valdrán para acreditar competencias en idiomas, propias de esos niveles, en los procedimientos que a tales efectos establezcan las Administraciones públicas u otros organismos públicos.
6. Los certificados de las enseñanzas de régimen especial de nivel Básico A1 y de nivel Básico A2 de español como lengua extranjera y los diplomas de español como lengua extranjera (DELE) de nivel A1 y de nivel A2 serán, respectivamente, equivalentes a todos los efectos en los procedimientos que establezcan las Administraciones públicas u otros organismos públicos en los que se deban acreditar competencias en dicho idioma a los mencionados niveles.
7. Los certificados de nivel Básico deberán incluir, como mínimo, los datos siguientes: órgano que lo expide, datos del alumno (nombre y apellidos; DNI o NIE o, en su defecto, número de pasaporte; fecha y lugar de nacimiento), idioma y nivel (Básico),

nivel del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (A1 o A2), y fecha de expedición.

*Artículo 5. Currículo de los niveles Intermedio y Avanzado.*

1. El currículo básico de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 es el que se incluye en el anexo I.
2. Las Administraciones educativas establecerán los currículos respectivos, de los que deberá formar parte, en todo caso, el currículo básico fijado en este real decreto.

*Artículo 6. Ordenación de los niveles Intermedio y Avanzado.*

1. Las enseñanzas de nivel Intermedio, que se corresponden con el nivel B del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, se subdividen en los niveles Intermedio B1 e Intermedio B2. Las enseñanzas de nivel Avanzado, que se corresponden con el nivel C del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, se subdividen en los niveles Avanzado C1 y Avanzado C2.
2. Las Administraciones educativas podrán organizar las enseñanzas de los niveles Intermedio y Avanzado en tres cursos como mínimo y en cuatro como máximo, para cada nivel en su conjunto, en los términos que aquéllas determinen, según las peculiaridades de cada idioma, con las siguientes particularidades:
  - a) El límite máximo de cuatro cursos podrá ampliarse en un curso más en el caso de los idiomas árabe, chino, coreano, japonés, y ruso.
  - b) El límite mínimo de tres cursos podrá reducirse un curso en el caso de español como lengua extranjera y de aquellas lenguas que tienen el carácter de lengua cooficial en virtud de lo dispuesto en la Constitución Española y en los Estatutos de autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas.
3. Las Administraciones educativas podrán organizar las enseñanzas de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 en cursos de competencia general, que incluye las actividades de comprensión de textos orales y escritos, de producción y coproducción de textos orales y escritos, y de mediación para cada nivel, o por competencias parciales correspondientes a una o más de dichas actividades de lengua.
4. Para superar los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2, los alumnos dispondrán de un número máximo de años equivalente al doble de los que se ordenen para el idioma y nivel correspondientes.
5. De acuerdo con lo que establezcan las Administraciones educativas, las escuelas oficiales de idiomas podrán impartir cursos de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 para la actualización, perfeccionamiento y especialización de competencias en idiomas dirigidos al profesorado y otros colectivos profesionales, y, en general, a personas adultas con necesidades específicas de aprendizaje de idiomas.

En conseqüència, i d'acord amb l'article 4.1, els ensenyaments del nivell bàsic han de tenir les característiques i l'organització que les administracions educatives determinin; segons l'article 4.2, en la determinació del currículum dels ensenyaments del nivell bàsic i en la regulació dels corresponents certificats acreditatius d'haver superat les exigències acadèmiques del nivell esmentat, les administracions educatives han de tenir com a

referència les competències pròpies del nivell A del Marc Europeu comú de referència per a les llengües, que se subdivideix en els nivells A1 i A2. Pel que fa als ensenyaments dels nivells intermedi B1, intermedi B2, avançat C1 i avançat C2, la norma bàsica estatal estableix a l'article 5.2, com hem apuntat, que les administracions educatives han d'establir els currículums respectius, dels quals ha de formar part, en tot cas, el currículum bàsic que fixa aquest Reial Decret.

Finalment, veim com l'article 6.2 determina que les administracions educatives poden organitzar els ensenyaments dels nivells intermedi i avançat en tres cursos com a mínim i en quatre com a màxim, per a cada nivell en el seu conjunt, en els termes que aquelles determinin, segons les peculiaritats de cada idioma. El límit màxim de quatre cursos es pot ampliar un curs més en el cas dels idiomes àrab, xinès, coreà, japonès i rus, i el límit mínim de tres cursos es pot reduir un curs en el cas dels idiomes espanyol per estrangers i per a les llengües que tenen caràcter de llengua cooficial. Pel seu costat, l'article 6.3 disposa que les administracions educatives poden organitzar els ensenyaments dels nivells intermedi B1, intermedi B2, avançat C1 i avançat C2 en cursos de competència general, que inclou les activitats de comprensió de textos orals i escrits, de producció i coproducció de textos orals i escrits i de mediació per a cada nivell, o per competències parcials corresponents a una o més d'una de les activitats de llengua esmentades.

En l'àmbit de les Illes Balears, els ensenyaments d'idiomes venen regulats per una ordre i per un Decret. L'ordre és de la consellera d'Educació i Cultura de 8 de gener de 2008, per la qual es regulen els aspectes generals de l'organització dels ensenyaments d'idiomes de règim especial de les Illes Balears, i el Decret és el 6/2010, de 22 de gener, pel qual s'estableix el currículum dels ensenyaments de nivell bàsic d'idiomes a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Segons la base de dades d'aquest Consell Consultiu, l'Ordre es va aprovar sense el dictamen preceptiu; en canvi, el Decret 6/2010 es va aprovar previ el dictamen 134/2008. Ambdues normes quedaran expressament derogades en aprovar-se la norma «in fieri».

### Quarta

El Projecte ara sotmès a consulta pretén regular *l'organització i el currículum* d'aquests ensenyaments. L'article 36.2 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears assenyala que, d'acord amb el que disposa l'article 27 i el núm. 30 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, en matèria d'ensenyament, correspon a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears: «la competència de desenvolupament legislatiu i d'execució de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats». Arribats a aquest punt, i atesa la nova distribució interna de la potestat reglamentària, s'ha d'afegir que la competència autonòmica en matèria d'ensenyament no universitari no apareix en la relació de les competències pròpies dels consells insulars, de manera que no hi ha cap dubte que, en aplicació de l'article 58.2 de la Llei orgànica 1/2007, la potestat reglamentària en matèria d'ensenyament correspon al Govern de les Illes Balears.

Atès el que disposa l'article 36.2 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears i l'article 58, és competència de la comunitat autònoma, mitjançant Decret de Consell de Govern, aprovar la norma proposada.

## Cinquena

El Projecte té un Preàmbul en el qual es justifica el títol competencial i el compliment dels principis de bona regulació. Està estructurat en cinc capítols (amb 14 articles) i, a més, inclou cinc disposicions addicionals, dues transitòries, una derogatòria, dues finals i els vuit annexos (els quals ocupen 737 pàgines de l'expedient remès), que especifiquen el currículum comú i específic de totes les llengües dins del Marc Europeu Comú de referència per a les llengües. Els capítols són els següents:

Capítol I: Disposicions de caràcter general (articles 1 i 2).

Capítol II: Del currículum (articles 3 i 4).

Capítol III: Organització dels ensenyaments (articles 5 a 9).

Capítol IV: Accés als ensenyaments d'idiomes de règim especial (article 10).

Capítol V: Avaluació, promoció, permanència i certificació (articles 11 a 14).

Cal incloure, en el Preàmbul, la cita del Reial Decret 1/2019, d'11 de gener, pel qual s'estableixen els principis bàsics comuns d'avaluació aplicables a les proves de certificació oficial dels nivells intermedi B1, Intermedi B2, Avançat C1 i Avançat C2 dels ensenyaments d'idiomes de règim especial. Aquesta norma —que dona nou desenvolupament reglamentari a l'article 61.1 de la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació— cerca assegurar, a tot l'Estat, incorporant estàndards internacionals, la qualitat de les proves conduents a l'obtenció dels certificats dels ensenyaments d'idiomes de règim especial dels nivells Intermedi B1, Intermedi B2, Avançat C1 i Avançat C2, mitjançant l'establiment d'uns principis bàsics comuns en l'avaluació de certificat d'aquests nivells. Altrament, aquest Reial Decret facilita el reconeixement d'aquests certificats a nivell europeu i internacional en incorporar les bones pràctiques avaluatives derivades del correcte ús, segons indica el Consell d'Europa, del Marc Comú per tal de permetre i garantir la validesa, la fiabilitat, la viabilitat, l'equitat, la transparència, l'impacte positiu, i l'objectivitat de les proves de certificació.

*L'entrada en vigor d'aquesta norma bàsica estatal té un efecte directe en el capítol V del Projecte i, en conseqüència, cal que la Conselleria revisi el contingut d'aquest capítol V, a la vista del Reial Decret estatal esmentat, ja que el Projecte in fieri s'haurà d'adaptar a la literalitat dels seus termes. A més a més, també té un efecte directe en la disposició addicional tercera, que regula l'adaptació curricular en el cas de persones amb discapacitat. És cert que aquesta disposició addicional només fa menció a l'adaptació curricular i no fa cap esment a l'avaluació; però resulta evident que ambdues van lligades i en aquest sentit, la conselleria no pot obviar el contingut de l'article 3.9 del Reial Decret. En conseqüència, cal que la Conselleria d'Educació i Universitat revisi el contingut del Projecte per tal d'adaptar-lo al Reial Decret 1/2019, d'11 de gener, el qual va entra en vigor el mateix dia de la seva publicació, és a dir, des del dia 12 de gener d'enguany (DF 2ª). Aquesta observació és essencial per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu de les Illes Balears».*

## Consell Consultiu de les Illes Balears

Pel que fa als Annexes, tal i com ja ha manifestat en nombroses ocasions el Consell Consultiu (entre d'altres, en el Dictamen 57/2016), recordam l'abast limitat del nostre examen, atès el contingut merament tècnic d'aquelles dades curriculars, i que, per tant, són opcions que la Conselleria ha motivat —amb més o menys càrrega documental— i que s'han contrastat amb participació professional i sindical, inclòs l'òrgan específic i especialitzat en matèria educativa com és el Consell Escolar de les Illes Balears, que va emetre informe favorable, sense cap esmena.

### III. CONCLUSIONS

1ª. La presidenta de les Illes Balears està legitimada per a sol·licitar el dictamen d'acord amb l'article 21.a) de la Llei 5/2010, de 16 de juny, i el Consell Consultiu és competent per emetre'l amb caràcter preceptiu.

2ª. El Govern de les Illes Balears és competent per dictar la norma projectada.

3ª. Pel que fa al procediment, hi ha que indicar que, les observacions a que fa referència la consideració jurídica segona, son *essencials* per tal poder fer ús de la fórmula ritual "d'acord amb el Consell Consultiu" (article 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny).

4ª. El projecte de decret s'adequa a la legalitat vigent, essent, no obstant, essencials les observacions així qualificades a la darrera consideració jurídica del present dictamen per a l'ús de la fórmula "d'acord amb el Consell Consultiu".

Palma, 7 de febrer de 2019

El president

La consellera secretària

Antonio José Diéguez Seguí

Maria Ballester Cardell

