

L'ordenació normativa del model educatiu trilingüe a les Illes Balears

Lluís J. Segura Ginard

Miquel Sbert i Garau

RESUM

La normativa que regula el model lingüístic del sistema educatiu de les Illes Balears ha sofert, des dels seus orígens a l'actualitat, una evolució que havia configurat un marc jurídic i un desenvolupament normatiu que definien, amb la Llei de normalització lingüística (1986) com a base, un model anomenat de conjunció lingüística o de bilingüisme integral. Es tracta d'un procés llarg en el temps i que, sovint amb dificultats, gradualment havia obtingut uns nivells de consens entre els diversos agents que feien que l'ensenyament en català assolís fites que mai no havia aconseguit, i això sense conflictes i sense cap minva en el coneixement i l'ús del castellà per part de l'alumnat. Aquesta situació s'havia consolidat, però amb la implementació d'un seguit de mesures normatives que, teòricament, es proposaven la conformació d'un model educatiu trilingüe, des de 2012 s'han modificat substancialment les línies bàsiques del model existent, i això ha suposat una sacsejada del sistema educatiu que, en el sector públic principalment, ha entrat en una crisi com no hi havia precedents. L'estudi pretén posar de manifest, des de la perspectiva de la normativa, quins són els elements substancials del canvi.

RESUMEN

La normativa reguladora del modelo lingüístico del sistema educativo de las Illes Balears ha experimentado, desde sus orígenes a la actualidad, una evolución que configuraba un marco jurídico y un desarrollo normativo que definían, con la Ley de Normalización Lingüística (1986) como base, un modelo denominado de conjunción lingüística o de bilingüismo integral. Se trata de un proceso prolongado en el tiempo y que, a menudo con dificultades, había obtenido gradualmente unos niveles de consenso entre los diversos agentes que propiciaban que la enseñanza en catalán alcanzara hitos que jamás había conseguido, y todo ello sin conflictos y sin menoscabo en el conocimiento y uso del castellano por parte del alumnado. Esta situación se había consolidado, pero con la implementación de un conjunto de medidas normativa que, teóricamente, se proponían establecer un modelo educativo trilingüe, desde 2012 se han modificado substancialmente las líneas básicas del modelo existente y ello ha provocado una sacudida del sistema educativo que, principalmente en el sector público, ha entrado en una crisis sin precedentes. El estudio pretende poner de manifiesto, desde la perspectiva de la normativa, cuáles son los elementos substanciales del cambio.

I. INTRODUCCIÓ

En els primer anys d'existència de la nova realitat institucional que significà la Comunitat Autònoma de les Illes Balears va prendre forma gradualment un conjunt normatiu que, en regular l'ús de les llengües oficials, començava a perfilar allò que coneixem com a model lingüístic educatiu; és a dir, un àmbit en el qual convergeixen principis i regles que permeten ordenar l'ensenyament de i en llengües oficials en l'educació no universitària.

Aquest model convé que sigui analitzat des d'una perspectiva històrica o temporal, la qual cosa ha de facilitar tant una millor comprensió de la situació actual en què es troben aquests ensenyaments, com l'anàlisi que ens proposam fer de les transformacions experimentades en el marc normatiu dissenyat per regular-lo. D'entrada, cal avançar que el model, denominat de *conjunció lingüística* o de

ilingüisme integral, ha experimentat en els darrers temps una mutació significativa i que aquest fet és a la base de la situació d'incertesa i de conflicte que actualment es viu en el sistema educatiu balear i que afecta diversos sectors de la societat.

En consonància amb les determinacions de la Constitució espanyola de 1978, de l'Estatut d'autonomia de 1983 i de la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística (LNL), l'ordenació de l'ensenyament de i en català evolucionà des de mesures simplement permissives a plantejaments gradualment afavoridors de l'ús progressiu d'aquesta llengua com a llengua vehicular. Més endavant, amb el Decret 92/1997, de 4 de juliol, es va donar una passa més en introduir mesures de caràcter prescriptiu que, sense deixar de fomentar la tasca dels centres que havien apostat decididament per l'escola en català, aconseguiren que en pocs anys l'ensenyament en aquesta llengua fos significatiu i, fins i tot, majoritari en un nombre important de centres. Es produïa així la consolidació del model. Un model que no havia creat conflictes remarcables i que, segons les avaluacions institucionals, no provocava desequilibris en el domini, per part de l'alumnat, de les llengües oficials.

Però, és sobretot a partir de 2012 quan els trets definidors d'aquest model comencen a ser alterats mitjançant noves mesures normatives que, obertament, s'aproven amb una finalitat limitadora de l'ús oficial del català i de l'ensenyament de i en aquesta llengua. Neix en 2013 el model d'ensenyament denominat *trilingüe*, objecte fonamental d'aquestes pàgines, que introdueix l'ús de les llengües estrangeres com a llengües vehiculars de l'ensenyament al mateix temps que determina un nou règim per a les llengües oficials.

2. LA LLEI DE NORMALITZACIÓ LINGÜÍSTICA COM A PUNT DE PARTIDA

En els primers anys de singladura autonòmica les forces polítiques i socials de les Illes Balears posaren sobre la taula la necessitat de desplegar el marc bàsic d'ordenació del pluralisme lingüístic que derivava de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia i, amb l'exemple de Catalunya i el País Basc a la vista, propugnaren l'aprovació d'una llei de normalització lingüística pensant fonamentalment en una llei de recuperació i de potenciació de l'ús de la llengua catalana. Els redactors del text que posteriorment esdevingué la Llei 3/1986, de 29 d'abril, foren ben conscients que l'escola havia de ser instrument de normalització i per això adoptaren algunes decisions importants.

De fet, la LNL és un text normatiu que conté un disseny, molt general com correspon al rang de la norma, de planificació lingüística educativa. Estableix un objectiu general a l'article 1.2.b per garantir tant el coneixement com l'ús del català com a vehicular de l'ensenyament i, al Títol II («De l'ensenyament»), determina una sèrie de punts clau per a la consecució d'aquest objectiu: dret a rebre l'ensenyament en català; obligatorietat de l'ensenyament de la llengua i la literatura catalanes; harmonització amb plans d'estudis estatals; implicació del Govern en l'aportació dels mitjans i les mesures que facin possible el compliment d'un objectiu educatiu concret: l'ús normal i correcte del català i del castellà al final del període d'escolaritat obligatòria; èmfasi en el principi de progressivitat com a substancial per al compliment de la norma; previsió de mesures de formació lingüística inicial i continuada del professorat; prohibició de la separació de l'alumnat per raons de llengua, etc.

Lògicament, la LNL no va deixar acabades les línies mestres del model (que detallarem de seguida), però indubtablement va incorporar unes coordenades prou expressives d'allò que havia de ser en el futur l'ensenyament de i en català.

Com es va posar en relleu en la tramitació parlamentària del projecte de llei, hi havia una preocupació intensa no solament per retornar a la llengua pròpia de les Illes Balears la posició de dignitat que havia tingut en el passat, sinó també per aconseguir que el pluralisme lingüístic no comprometés la convivència i la pau social. Això, per exemple, explica la redacció de l'article 22.3 sobre la no separació dels alumnes per raons lingüístiques que ja hem anotat. La voluntat del legislador de fer de llengua catalana una llengua de cohesió social hi és ben manifesta, com n'és palesa la intenció d'acabar amb la marginalització de la llengua pròpia de les Illes Balears en el sistema educatiu. La disposició addicional 5a preveu, per exemple, mesures per a l'ensenyament de la llengua catalana a l'alumnat nouvingut, bona mostra del sentit integrador de la norma.

Un altre aspecte important d'aquesta primera etapa té a veure amb la consideració de la normalització de la llengua catalana com a procés que s'inicia i que ha d'implantar-se progressivament i sense mesures improvisades, sinó amb un calendari de compliment no conflictiu tant per a la comunitat educativa com per a les administracions (articles 23 a 26, disposicions addicionals 6a, 7a i 8a, i disposició transitòria 3a de la LNL).

3. EL MODEL DE CONJUNCIÓ LINGÜÍSTICA

El model de *conjunció lingüística* o de *bilingüisme integral*, derivat de la LNL i avalat per la jurisprudència (STC 337/1994), presenta unes línies fonamentals prou conegudes que convé remarcar:

- L'educació bàsica ha d'assegurar l'ensenyament de la llengua i la literatura catalanes, amb mesura suficient a tots els centres docents i en totes les etapes, nivells i modalitats de l'ensenyament (art. 1.2.b LNL), tot atenent, pel que fa a la llengua, a les modalitats insulars (art. 2) i, en relació amb la literatura, a les aportacions dels autors de les Illes Balears (art. 19.1). Tot això amb una dedicació horària, com a mínim, igual a la prevista per a la llengua i literatura castelleses (art. 18 i 19).
- Els poders públics determinen les llengües en què s'han de transmetre els continguts educatius (llengua vehicular). Ara bé, aquesta facultat l'exerceixen plenament només a partir d'un determinat moment, ja que, per al denominat *primer ensenyament*, a l'article 18.1 s'estableix el dret dels alumnes a rebre l'ensenyament en la seva llengua, sigui la catalana o la castellana.
- Per assolir l'efectivitat del dret a l'ensenyament en català, l'Administració (art. 22.1) «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». Així mateix, la correcta aplicació d'aquest model persegueix per damunt de tot la integració social, com hem vist, optant per la no segregació i l'atenció específica als nouvinguts, i no admetent la separació dels alumnes en centres diferents per raons de llengua (art. 22.3).

- L'Administració educativa ha de garantir que, en acabar el període d'escolaritat obligatòria, els alumnes puguin utilitzar amb normalitat i correcció ambdues llengües oficials (art. 20.1).

D'acord amb aquests postulats, el model lingüístic en l'ensenyament dissenyat per la LNL implicava la necessitat d'una norma de rang inferior, un decret, que, a diferència dels precedents, donàs resposta a les noves necessitats del sistema educatiu i de la societat balear. Calia, entre altres coses, concretar molts aspectes perquè els contextos polítics no foren, durant molt temps, favorables a desplegar la LNL en matèria educativa. Fins passats onze anys de l'aprovació de la Llei de normalització no es publicà la norma l'esperit de la qual concordava estrictament amb l'esperit de la LNL: el Decret 92/1997, de 4 de juliol, conegut com a «decret de mínims».

Abans del Decret 92/1997 hi hagué uns processos inicials amb mesures normatives que es limitaven a impulsar una major presència del català en el sistema educatiu, però que, des de la perspectiva actual, han de ser considerades com a passes decisives per a la configuració posterior del model de què tractam. Ens referim principalment a l'Ordre del conseller de Cultura, Educació i Esports, de 12 d'agost de 1994, sobre l'ús de la llengua catalana, pròpia d'aquesta Comunitat, com a llengua vehicular en l'ensenyament no universitari, coneguda en l'àmbit docent com a «Ordre Rotger». Aquesta disposició va establir l'exigència del *projecte lingüístic de centre* (PLC), instrument que hauria de garantir que, al final de l'escolaritat obligatòria, tots els alumnes tinguessin un domini oral i escrit de la llengua catalana i de la castellana, havia de definir els criteris pedagògics, fonament de l'ensenyament de les llengües en cada un dels centres, i havia de preveure la implantació progressiva de la llengua catalana en l'ensenyament i en els actes administratius, socials i culturals de l'àmbit educatiu. De fet, s'eliminaven obstacles per a l'ensenyament en llengua catalana i es deixava en mans de cada centre, sense necessitat de cap mena d'autorització administrativa com fins aleshores, la decisió del percentatge i de la tipologia de les matèries que s'havien d'impartir en català. L'Ordre va tenir una contestació social molt important, però això no obstant suposà el primer gran revulsiu a favor de l'ensenyament en català (sobretot a al sector privat concertat).

Els progressos derivats de l'aplicació d'aquesta disposició són a la base de les dinàmiques que farien necessari un canvi normatiu de rang superior que, tres anys després, també amb un Govern de signe conservador, veuria la seva plasmació en el Decret 92/1997, amb el qual es pretenia que, en un període de quatre anys, s'impartissin en tots els centres de l'ensenyament no universitari àrees o matèries en català fins arribar, al menys, a la meitat del còmput horari lectiu.

La consolidació de les mesures del Decret 92/1997 en els centres docents no universitaris, i de les posteriors regulacions curriculars (Decret 67/2008, de 6 de juny de 2008, *pel qual s'estableix l'ordenació general dels ensenyaments de l'educació infantil, l'educació primària i l'educació secundària obligatòria a les Illes Balears*, i altres disposicions específiques d'ordenació curricular de cada etapa educativa), permeté caracteritzar el model lingüístic educatiu, tot assumint els principis programàtics de la LNL que hem anotat, en els termes següents:

- Desenvolupament del concepte de progressivitat en la normalització lingüística dels centres, tot establint regles que obligaven els centres educatius a impartir determinades matèries en català, fins arribar, en quatre cursos escolars, a un 50% de l'horari lectiu, com a mínim en aquesta

llengua; l'instrument de planificació que fixa és el PLC; el procés té una temporització: «a partir del curs posterior a la publicació d'aquest Decret, tots els centres educatius iniciaran, si escau, l'ensenyament en aquesta llengua. Aquesta planificació ha de preveure que, en un termini de quatre cursos escolars, l'alumnat de l'ensenyament no universitari rebi l'ensenyament segons el que es concreta en aquest Decret i en les disposicions que el despleguin» (art. 8).

- Prescripció d'un ús, com a mínim idèntic al del castellà, del català a l'educació infantil (tant com a llengua vehicular com pel que fa a usos comunicatius en general); explicita les àrees mínimes a impartir en català a l'educació primària (medi natural, social i cultural) i a l'educació secundària obligatòria (socials, geografia i història i ciències naturals), així com traça unes pautes aclaridores per a l'educació secundària postobligatòria (arts. 16 a 19).
- Determina l'adscripció del professorat amb el PLC i estableix lligams entre el mapa escolar i els PLC, la qual cosa comporta, entre d'altres aspectes, la necessitat de catalogació dels llocs de feina dels centres públics existents i els de nova creació (en aquest sentit, a partir de 1998 es publicaren ordres de catalogació com a bilingües de les places de primària i de secundària fins a culminar el procés per a la totalitat de centres públics de qualsevol nivell i modalitat).
- Fa referència explícita als usos lingüístics en els àmbits administratius i de relació dels centres.
- Posa les bases de regulació de l'exempció de l'avaluació de llengua i literatura catalanes per a alumnat amb residència temporal a les Illes Balears alhora que fomenta, per a aquesta població, l'assistència a les classes de la llengua pròpia (art. 4).

El conjunt normatiu format per la LNL i el Decret 92/1997 configura un model que assegura el coneixement adequat d'ambdues llengües oficials, posant les bases per tant per a l'exercici dels drets lingüístics del ciutadans de les Illes Balears. Però alhora no neix i no es desenvolupa només com a un model neutre lligat a la idea de cooficialitat d'aquestes llengües, doncs el legislador ha volgut anar més enllà en pretendre enfortir la presència del català a l'escola i afavorir que les futures generacions puguin tenir el català, efectivament, com a llengua pròpia, i la coneguin suficientment, com també han de conèixer suficientment la llengua comuna de l'Estat.

4. L'ENSENYAMENT TRILINGÜE

1. El Decret 15/2013 i el model TIL

Tot i el consens assolit en matèria de llengua per les forces polítiques en l'aprovació del nou Estatut d'autonomia de 2007, expressiu de la voluntat de continuar amb les polítiques de normalització lingüística, el cert és que, a partir de l'any 2012, s'aproven diverses mesures legislatives i reglamentàries amb la pretensió explícita de replantejar el règim lingüístic balear. La primera passa en aquesta direcció es va materialitzar amb la Llei 9/2012, de 19 de juliol, text que introduï modificacions en diverses normes balears, com la Llei 3/2007, de 27 de març, de *la funció pública*, la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de *normalització lingüística* o la Llei 3/2003, de 26 de març, de *règim*

jurídica de l'Administració de la Comunitat Autònoma. El Ple del Tribunal Constitucional, per majoria, va declarar la constitucionalitat d'aquesta Llei en la Sentència 165/2013, de 26 de setembre, a la qual acompanyaren diversos vots particulars. La Sentència, que assumeix acríticament l'exposició de motius de la llei, avala en bona mesura el canvi en el marc jurídic de la normalització del català pel qual apostà la majoria parlamentària.

Un segon conjunt de mesures, ja directament referides a l'àmbit educatiu, s'inicià amb el Decret 15/2013, de 19 d'abril, *pel qual es regula el tractament integrat de llengües en els centres docents no universitaris.* La disposició prescriu la implantació generalitzada de l'ensenyament en llengües estrangeres –model que es coneix informalment com a TIL–, per tal d'aconseguir, en el marc de la legislació orgànica de l'Estat i en el context de les recomanacions dels organismes competents de la Unió Europea, l'objectiu d'una major capacitat dels alumnes en llengües estrangeres i, de manera preferent, en anglès. Si bé és cert que aquest objectiu es persegueix, segons el preàmbul del Decret, en el marc de l'Estatut d'autonomia i de la Llei de normalització lingüística, el contingut d'aquesta disposició posa en relleu una indissimulada voluntat de revisar els plantejaments del Decret 92/1997, com també de desactivar algunes de les seves mesures, introduint determinacions que afecten l'estatus de les llengües oficials. Això es duu a terme regulant la implantació d'un model d'ensenyament trilingüe que prescindeix de qualsevol connexió amb la situació de la llengua catalana i amb l'objectiu de la seva normalització, que es desvincula de la normativa reglamentària anterior (de fet no es fa cap referència al model de conjunció lingüística) i que introdueix una nova lectura del principi d'equilibri entre llengües oficials, promovent la tendència a la paritat aritmètica entre llengües amb la finalitat d'assegurar un increment de la docència impartida en llengua castellana.

El Decret 15/2013 esdevé així un instrument de mutació dels grans eixos de l'ensenyament de i en les llengües oficials que havien caracteritzat especialment el període 1997-2012; una revisió que es duu a terme sense un marc legal específic que doni cobertura als canvis que s'introdueixen i que qüestiona el model de conjunció lingüística fins ara vigent. Al servei dels nous objectius, en el Decret 15/2013 s'adopten, entre d'altres, les mesures següents:

- El nou model es basa en determinats principis: adquisició de competències lingüístiques en les dues llengües oficials i en una llengua estrangera, igualtat d'oportunitats, impartició de matèries lingüístiques en la llengua d'aprenentatge, metodologia AICLE, participació dels agents educatius i adaptació a la realitat social de cada centre (art. 4). No s'esmenten com a principis el de normalització de la llengua catalana ni, curiosament, el d'equilibri entre llengües oficials.
- Es disposa que qualsevol àrea, matèria, mòdul o àmbit de coneixement no lingüístic pugui ser impartit en qualsevol llengua oficial o en la llengua estrangera determinada pel centre (art. 5).
- Es fixen regles per a l'ús de les llengües docents en les diverses etapes de l'ensenyament no universitari, establint-se prescripcions sobre àrees i càrrega lectiva (art. 6-10). L'article 20 del Decret, avui derogat, permetia flexibilitzar aquests plantejaments.
- S'introdueix la directriu de l'equilibri entre llengües oficials, que ha de ser aplicada amb relació a les hores lectives dedicades a la resta de matèries no lingüístiques que no s'imparteixen d'acord

amb la distribució que fa el Decret. L'article 7.3 així ho estableix per a l'educació primària i la Disposició transitòria primera ho indica, per a la resta d'etapes, en els casos en què, per manca de mitjans, no es pugui impartir docència en llengua estrangera.

- Es revisa l'abast del dret d'opció lingüística en el primer ensenyament (art. 6 i 7), introduint-se, per a l'educació infantil i primària, referències a la primera llengua escollida pels pares o tutors (en contraposició a la normativa precedent), i al tipus de mesures d'atenció específica que poden rebre els alumnes.
- Es crea la figura del projecte de tractament integrat de llengües (PTIL), en relació amb el qual es prescriu un contingut mínim i el procediment d'elaboració i d'aprovació, atribuint-se noves funcions de control al Departament d'Inspecció Educativa (art. 17, 18 i 19).
- Es reconeix el dret de les famílies a ser consultades quant a les propostes de PTIL diferents de les regulades en el Decret (art. 22).
- Es preveuen les conseqüències de la manca de recursos humans degudament capacitats, que inclouen el mandat de la impartició de la docència equilibrada en ambdues llengües oficials si no es pot introduir, per aquesta causa, la llengua estrangera com a llengua docent.
- Les disposicions reguladores del nou model condicionen la impartició de docència en llengües estrangeres a la deguda capacitació lingüística del professorat. A aquest efecte s'exigeix que els docents hagin d'acreditar un certificat de nivell B2 o superior de coneixements de la llengua estrangera i obtenir l'habilitació corresponent (art. 23 i D.A. única).
- S'estableix el calendari d'aplicació del nou model (Annex I).

2. La compleció de les mesures del Decret 15/2013

L'entrada en vigor del Decret 15/2013 suscità dubtes generalitzats respecte a com s'havien d'aplicar les noves mesures i, en particular, sobre quin havia de ser el contingut dels projectes lingüístics que regien fins aleshores per obra del Decret 92/1997. Per això, el secretari autonòmic d'Educació, Cultura i Universitats dicta les Instruccions de 9 i 21 de maig, que no foren objecte de publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

L'escassa eficàcia pràctica de les instruccions, com també el contingut de les decisions judicials a què es fa referència en l'epígraf següent, conduïren el Govern a dictar el Decret llei 5/2013, de 6 de setembre, mitjançant el qual s'establí el calendari obligatori d'implantació del nou model per al curs 2013-2014, es dotà el contingut de les instruccions de rang legal i es derogà l'article 20 del Decret 15/2013, que permetia flexibilitzar l'aplicació de les regles sobre els àmbits de coneixement en què s'havia d'impartir la docència en llengua estrangera. Per al curs 2013-2014, el Decret llei permetia que els centres adoptassin altres PTIL amb determinades condicions, sempre que s'aprovassin amb el vot favorable de les dues terceres parts dels membres del Consell Escolar de centre i es dugués a terme una consulta no vinculant a les famílies (art. 4). Els nous projectes havien d'estar justificats,

respectar el mínim d'hores lectives en què, d'acord amb el Decret 15/2013, s'han d'impartir en les diferents llengües i preveure un ús vehicular equilibrat del català i el castellà en les àrees o matèries no lingüístiques (i això sense impedir eventualment aquest ús per a la llengua estrangera). Per altra banda, el Decret llei preveia, per als casos en què, a criteri del Departament d'Inspecció Educativa, els centres haguessin aprovat un PTIL no ajustat a la normativa vigent, que l'equip directiu corresponent havia d'aprovar una proposta adequada a la legalitat, per tal que pogués ser aplicada transitòriament durant el curs 2013-2014. Si l'equip directiu no elaborava la proposta, es facultava el Departament esmentat a elaborar un projecte de PTIL amb caràcter transitori.

Més endavant, alguns punts del Decret 15/2013 foren desenvolupats per l'Ordre de la Consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014, que concretà aspectes referits, entre d'altres, al calendari d'aplicació del nou model fins l'any 2018, a l'elaboració i continguts del PTIL, a l'actualització o modificació dels PTIL vigents a l'entrada en vigor de l'Ordre, a la metodologia educativa, i a les tasques de supervisió, fonamentalment de control, del Departament d'Inspecció Educativa.

Així doncs, en el curs 2014-2015, i llevat que els tribunals de justícia modifiquin aquesta situació, el model trilingüe apareix regulat, en els seus aspectes fonamentals, pel Decret 15/2013 i per l'Ordre de 2014; no així pel Decret llei 5/2013, l'àmbit d'aplicació del qual quedà limitat al curs 2013-2014, si bé la seva decadència normativa no afecta la derogació de l'article 20 del Decret 15/2013, que ha quedat definitivament eliminat de l'ordenament jurídic. A l'inici d'aquest curs escolar hi haurà diferències remarcables pel que fa als projectes lingüístics. Aquesta heterogeneïtat, en general, no serà fruit de diversitat que deriva de la necessitat d'adaptar la planificació lingüística (i la planificació educativa, en general) a les necessitats socioeducatives dels alumnes per part dels centres, sinó més aviat a causes externes a les dinàmiques educatives internes dels centres (moment d'aprovació dels projectes, decisions de l'Administració educativa, predisposició o resistència dels equips directius o de la comunitat educativa, etc.) que poc o res no tenen a veure amb l'exercici de l'autonomia reconeguda als centres docents per les lleis i que, en qualsevol cas, requereixen un context de diàleg i consens.

3. El procés d'implantació del TIL

Des del punt de vista del bastiment normatiu del nou model d'ensenyament trilingüe, és altament il·lustratiu repassar amb breuetat les dades següents:

- a) En el procediment d'elaboració del Projecte de disposició reglamentària que més endavant esdevindria el Decret 15/2013 es donà audiència a les entitats representatives del sector educatiu no universitari (associacions empresarials, sindicats, etc.) i es demanà el parer del Consell Escolar de les Illes Balears, però no s'arribà a produir una consulta formal a la UIB. Finalment, el projecte es va sotmetre al parer del Consell Consultiu de les Illes Balears, institució que emeté el Dictamen 33/2013, de 10 d'abril, al qual acompanyà un vot particular signat per quatre dels nou membres que examinaren el projecte. El Dictamen fou favorable a l'aprovació de la norma, si bé condicionat a la modificació d'alguns aspectes com, per exemple, el relatiu a la consulta vinculant a les famílies per a l'aprovació dels projectes lingüístics.

- b) El Govern aprovà el Decret 15/2013, de 19 d'abril, pel qual es regula el tractament integrat de llengües en els centres docents no universitaris. L'entrada en vigor de la norma es produí el dia 21 de abril. Després del Dictamen del Consell Consultiu s'introduí un Annex I amb el calendari d'implantació del nou sistema.
- c) El secretari autonòmic d'Educació, Cultura i Universitats dictà les Instruccions de 9 i 21 de maig de 2013, que no foren objecte de publicació oficial en el BOIB. Contenien regles i criteris per a l'aplicació del Decret 15/2013.
- d) Diverses organitzacions sindicals impugnaren el Decret 15/2013 i les Instruccions esmentades davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears. Algunes d'aquestes entitats sol·licitaren la suspensió cautelar de l'Annex I del Decret que contenia el calendari d'aplicació de les noves mesures, atès que s'havia introduït sense la tramitació que era exigible a la resta del Decret.
- e) Mitjançant dues Interlocutòries de dia 6 de setembre de 2013, la Sala esmentada acordà la suspensió cautelar del referit Annex, apuntant-ne l'existència d'una possible causa de nul·litat.
- f) En la mateixa data, el Govern de la Comunitat Autònoma, reunit amb caràcter urgent, sense acudir a la via dels recursos processals que estaven a la seva disposició i emparant-se en l'article 49 de l'Estatut d'autonomia, aprovà el Decret Llei 5/2013, de 6 de setembre, pel qual s'adopten 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 aquest instrument legal es pretenia assegurar la immediata entrada en vigor del nou sistema en el curs esmentat.
- g) Per Interlocutòria de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, de 18 d'octubre de 2013, es va declarar la improcedència de seguir mantenint la suspensió del Decret 15/2013, atès el canvi normatiu operat pel Decret Llei abans esmentat. La interlocutòria conté referències crítiques a l'aprovació d'aquesta mesura legal de caràcter excepcional.
- h) Per part de més de cinquanta senadors i senadores del Grup Parlamentari Socialista del Senat s'interposà un recurs d'inconstitucionalitat contra tots els preceptes del Decret Llei 5/2013, que el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit mitjançant providència de 14 de gener de 2014 (RI-7084/2013).
- i) La Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats inicià el procediment d'elaboració d'una Ordre de desenvolupament de determinats aspectes del tractament integrat de llengües. El Consell Consultiu va examinar el projecte d'Ordre i emeté el Dictamen 42/2014, de 30 d'abril, que fou aprovat amb el vot de qualitat del president de la institució. Cinc consellers discreparen del parer majoritari i signaren un vot particular.
- j) El dia 30 de desembre de 2013 entrà en vigor de la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa. Aquest fet no té cap repercussió expressa en l'elaboració del projecte d'Ordre esmentat, en la qual no s'invoca aquesta norma estatal.

- k) La consellera d'Educació, Cultura i Universitats dictà l'Ordre 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, que va entrar en vigor el dia 11 de maig de 2014.
- l) Contra l'Ordre esmentada diverses entitats interposaren recursos contenciosos administratius davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, tot interessant la suspensió d'aquesta norma reglamentària.
- m) La Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats elabora un projecte d'ordre per la qual es regula el procediment per obtenir l'habilitació per impartir docència de matèries no lingüístiques en llengua estrangera als centres docents no universitaris de les Illes Balears. El projecte se sotmet a l'examen del Consell Consultiu i aquesta institució emet el Dictamen 61/2014, de 25 de juny, favorable al text proposat. La Consellera d'Educació, Cultura i Universitats aprova l'Ordre d'1 de juliol de 2014.
- n) En el mes de juliol de 2014 la Direcció General d'Ordenació, Innovació i Formació Professional de la Conselleria esmentada estableix criteris interpretatius, per al curs 2014-2015, en relació amb el concepte d'equilibri de llengües, circumstància que obre un nou front de conflicte jurídic.

Les dades exposades posen de manifest que els fonaments jurídics per a la implantació del nou model trilingüe s'han construït de manera poc planificada, apressadament i amb vacil·lacions, sense un marc normatiu previ i general, de rang legal i només amb una ordenació de nivell reglamentari o, fins i tot, sense sustentació normativa, amb mesures confusionàries i restrictives sempre de l'ús del català. Paral·lelament la nova regulació ha provocat una conflictivitat inusual davant els tribunals de justícia.

4. Les raons de la impugnació del model TIL

La implantació del nou model, articulat fonamentalment sobre la base del Decret 15/2013 i de l'Ordre de 9 de maig de 2014, ha estat fortament contestada per la comunitat educativa, ha sovintejat com a tema recurrent de polèmica en els mitjans de comunicació generals i especialitzats, i ha estat posada en qüestió jurídicament al si dels òrgans consultius i en via jurisdiccional. Per la seva banda, el Decret llei 5/2013 segueix pendent de l'enjudiciament que pertoca al Tribunal Constitucional.

Del debat sorgit al si del Consell Consultiu, com també de les impugnacions formalitzades davant el Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, és possible extreure algunes de les raons per les quals s'ha qüestionat la legalitat del model trilingüe. Aquestes poden agrupar-se en els blocs següents:

- a) *Existència de deficiències greus de procediment.* El Decret 15/2013 es va aprovar sense que s'incorporassin al procediment els diagnòstics i els elements de judici necessaris per a la justificació tècnica de les noves mesures pedagògiques, com tampoc les previsions econòmiques i de recursos humans que havien d'assegurar la implantació adequada del nou model. A més, es va marginar la consulta directa a la Universitat de les Illes Balears, que era exigible d'acord amb l'article 35 de l'Estatut d'autonomia, precepte que dota aquesta instància acadèmica de

la condició d'«institució oficial consultiva per a tot el que es refereix a la llengua catalana». Aquestes deficiències en el procediment d'elaboració de la norma poden constituir infraccions dels articles 42 i 46 de la Llei 4/2001, de 14 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

- b) *Lesió dels principis de participació i d'autonomia de centres.* La Constitució (art. 27) i la legislació orgànica estatal exigeixen que els centres i la comunitat educativa s'impliquin intensament en els projectes docents, de manera que l'Administració no pot decidir, amb caràcter exclusiu, els aspectes curriculars d'aquests projectes, havent-se de limitar a fixar un marc general per a la seva aprovació. Al servei d'aquesta idea s'han articulats històricament els principis de participació de la comunitat educativa i d'autonomia dels centres. El primer es projecta sobretot en el paper que han de jugar els consells escolars; el segon confereix un ampli marge d'apreciació pedagògica -especialment al claustre de professors- i organitzativa, per tal que cada centre pugui ordenar els ensenyaments i adaptar-los a la realitat en què ha d'actuar. Aquest esquema es manté avui en la LOE després de les modificacions introduïdes per la Llei orgànica 8/2013, de 9 de novembre (LOMQE) (art. 118, 119, 120, 121, 125 i 129 LOE). Doncs bé, del Decret 15/2013 i de l'Ordre que el desplega es desprèn un model d'implantació generalitzada, uniformadora i obligatòria de l'ensenyament trilingüe que es caracteritza per condicionar fortament els projectes educatius dels centres en els aspectes lingüístics. D'aquesta manera es limita l'àmbit decisor dels òrgans de govern dels centres i es retalla la capacitat de la direcció del centre i del claustre de professorat per ordenar el desenvolupament del nou model. Així, per exemple, els reglaments esmentats decideixen la docència en llengua estrangera en les matèries més importants del currículum, estableixen percentatges obligatoris de càrrega lectiva per a les matèries que s'han d'impartir en cada llengua oficial i en la llengua estrangera, prescriuen les orientacions metodològiques, dibuixen de manera acabada el calendari i el ritme d'implantació del nou model (eliminant progressivitat), etc. A més, la intervenció de l'Administració no solament es manifesta en l'ordenació detallista dels PTIL, sinó que també es plasma en el procediment d'aprovació d'aquests projectes i en l'ampliació de les competències de la Inspecció Educativa per al control dels projectes (art. 5 i 6 de l'Ordre).
- c) *Alteració del règim estatutari de la llengua catalana i del model educatiu de conjunció lingüística.* Com ja hem apuntat abans, la introducció de l'ensenyament en llengües estrangeres s'ha dut a terme adoptant decisions que qüestionen les grans determinacions de l'Estatut d'autonomia (art. 4.3 i 35) i de la LNL. La implantació del model trilingüe s'ha produït, fonamentalment, a partir de decisions de caràcter reglamentari, mitjançant les quals s'ha materialitzat una reforma del model de conjunció lingüística sense una cobertura legal adient; una reforma que interromp la dinàmica normalitzadora iniciada amb el Decret 92/1997, i que dificulta notòriament l'aplicació de projectes lingüístics en què el català tenguí una posició preponderant en el marc dels articles 1.2.b de la LNL –que assenyalava com un dels seus objectius «Assegurar el coneixement i l'ús progressiu del català com a llengua vehicular en l'àmbit de l'ensenyament»–, i 22.1 del mateix text legal –segons el qual el Govern «ha d'establir el mitjans 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»–. En definitiva, les regles del nou model afavoreixen actuacions que impedeixen o dificulten l'aplicació de projectes docents adaptats a la realitat sociolingüística de cada centre, alhora que poden obstaculitzar els processos de normalització de la llengua sobre la base de

la idea –assumida fins i tot acríticament en el Dictamen del Consell Consultiu 32/2013, i sense comptar amb el diagnòstic i el parer de la UIB– que aquests processos ja ha donat els seus fruits i que s'ha de donar un tractament igualitari a les llengües oficials amb independència del context sociolingüístic. Per això, algun autor ha apuntat la necessitat de proclamar el principi de no regressió en matèria de protecció de la llengua catalana.

- d) *Reinterpretació de la idea d'equilibri lingüístic.* Tant el Decret de 2013 com l'Ordre de 2014 contenen diverses referències a l'ensenyament equilibrat en les llengües oficials. La idea d'equilibri que es desprèn d'aquest context normatiu es procliu a un tractament igualitari del català i del castellà com a llengües de docència, allunyant-se així del sentit originari (apuntat, entre d'altres, a la STC 337/1994): la necessitat de potenciar la llengua més feble per tal superar la posició de des-nivell respecte de la llengua oficial més forta socialment. Les disposicions reglamentàries que ens ocupen permeten una lectura segons la qual les llengües oficials han d'igualar-se com a llengües de docència, criteri que s'ha criticat des d'una perspectiva triple: d'una banda, perquè aquest postulat pot suposar entrebancs als processos de normalització del català –que neixen precisament de la desigualtat real– i a la posició que aquesta llengua hauria d'ocupar en el sistema educatiu d'acord amb la LNL; d'altra banda, perquè s'opta per una major presència de la llengua castellana per raons purament ideològiques, i al marge de les dades que subministren les avaluacions institucionals i la realitat, la qual no exigeix aquest tipus de mesures perquè no hi ha una situacions de risc des del punt de vista dels drets lingüístics; finalment, perquè aquest postulat obstaculitza l'autonomia dels centres per determinar la proporció entre llengües oficials, des del punt de vista del seu caràcter vehicular, en funció de la realitat social del centre i d'altres factors relacionats. Darrera la relectura del principi d'equilibri lingüístic es pot intuir la polèmica doctrina del Tribunal Constitucional (STC 31/2010) i dels tribunals de l'ordre contenciós administratiu sobre la noció de *preferència*, és a dir, sobre la inviabilitat jurídica d'atorgar un tractament de predomini a la llengua catalana respecte de la llengua castellana, perquè això suposaria una desigualtat entre idiomes oficials contrària a la Constitució. Això no obstant, és cert que el Tribunal Constitucional ha admès que, per raons de normalització, el català a Catalunya pugui ser el centre de gravetat del sistema educatiu, sempre que es respecti el castellà com a llengua vehicular de l'ensenyament. Convé assenyalar que la normativa reguladora del PTIL no perfila el concepte d'equilibri, limitant-se a establir regles de distribució de la càrrega lectiva que poden donar lloc a percentatges mínims d'ús docent de cada llengua oficial. En aquest sentit, es poden qualificar d'anòmales les mesures executives adreçades recentment a fixar, amb caràcter prescriptiu i general, els supòsits de desequilibri lingüístic. A tot això cal afegir-hi que en el darrer *Informe Executiu de l'Avaluació de Diagnòstic 2012-2013*, publicat per l'Institut d'Avaluació i Qualitat del Sistema Educatiu (IAQSE) de la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats, es constata «que els graus d'assoliment molt baix i baix (per davall del nivell 1 i entre l'1 i el 2) s'hi situa un 17,1% de l'alumnat en català», la qual cosa posa de manifest que calen mesures per «compensar» aquest dèficit poc compatibles amb la concepció de l'equilibri lingüístic des d'una mera perspectiva de quantificació del 50% estricte, sense cap consideració pedagògica.
- e) *Desplegament tècnicament deficient del dret d'opció lingüística en el primer ensenyament.* Els articles 6 i 7 del Decret 15/2013, en determinar com ha de ser l'ensenyament en llengües estrangeres en l'educació infantil i primària, efectuen un desplegament del referit dret d'opció lingüística, establert a l'article 18 de la LNL, que ignora el concepte de primer ensenyament avalat pels

tribunals, menysté la realitat de l'ensenyament compartit en català i castellà promogut pel Decret 92/1997 (no derogat en aquest punt) i crea confusió pel que fa a l'abast de les mesures d'atenció específica en la llengua escollida pels pares o tutors dels alumnes.

- f) *Insuficiència de les exigències de capacitació del professorat.* L'establiment del nivell B2 del Marc Comú Europeu de Referència per a les Llengües, en l'article 23 del Decret, ha suscitat dubtes de licitud en la mesura que aquest grau de preparació no sembla indicat per a les funcions docents, especialment quan es tracta d'un model que s'implanta amb caràcter obligatori i de manera generalitzada. La comparació amb el perfil competencial inherent al nivell C1 proporciona encara més arguments a la crítica del precepte esmentat.
- g) *Infracció del principi d'igualtat d'oportunitats.* S'ha destacat amb encert que, davant les avaluacions finals que introdueix la LOMQE, els alumnes de les Illes Balears es poden trobar, en general, en una situació de desavantatge en comparació amb els d'altres comunitats autònomes. La implantació generalitzada i precipitada del model TIL, en un context de recursos molt limitats i a cura d'un considerable nombre de professors que no presenta els nivells de competència lingüística i d'especialització desitjables, afavoreix que, en les àrees o matèries no lingüístiques que s'imparteixen en llengua estrangera, es redueixi quantitativament el currículum docent i se'n rebaixin els aspectes qualitius.
- h) *Irraonabilitat de les mesures educatives.* Com a argument complementari dels abans exposats, s'ha al·legat davant els tribunals el principi d'interdicció de l'arbitrarietat de l'actuació dels poders públics (art. 9.3 de la Constitució) a partir de la idea que l'establiment incondicionat, precipitat i rígid de les noves mesures, amb tràmits i terminis difícils d'acomplir pels centres educatius, i sense una previsió raonable de recursos, s'ha dut a terme sense la mesura, la proporcionalitat, la progressivitat i la sensatesa exigibles en un àmbit tan delicat com és el dret a l'educació.

5. LA PLANIFICACIÓ I LA GESTIÓ LINGÜÍSTICA DELS CENTRES DOCENTS

1. Els orígens

Com a darrera etapa del camí emprès amb les consideracions precedents, cal aturar-se breument sobre les coordenades normatives i pedagògiques en què els centres docents de les Illes Balears afronten els processos d'elaboració i aprovació dels projectes de tractament de llengües com a instrument de planificació lingüística, i a més, com a part integrant del projecte educatiu. Es tracta, fonamentalment, de plantejar si l'autonomia pedagògica i organitzativa que la legislació orgànica estatal reconeix als centres permet culminar aquests processos amb objectius i mesures que continguin alternatives als plantejaments igualadors del denominat model TIL, o si la tasca planificadora discorre inevitablement per la via de la lectura estricta del Decret 15/2013 i de l'Ordre que el desplega.

L'Ordre del conseller de Cultura, Educació i Esports, de 12 d'agost de 1994, sobre l'ús de la llengua catalana com a llengua vehicular en l'ensenyament no universitari, definia el PLC de la manera següent:

«El projecte lingüístic de centre serà l'instrument de planificació que garantirà l'ús progressiu de la llengua catalana, pròpia de les Illes Balears, i de les seves modalitats insulars, com a vehicular de l'ensenyament i de la comunicació del centre, en harmonia amb el castellà i les altres llengües curriculars no oficials».

Tres anys més tard, és amb el Decret 92/1997 que el concepte de PLC cobraria una major entitat normativa. Les principals remarques pertinents dels plantejaments institucionals de planificació i gestió lingüística dels centres serien les següents, en consonància també amb la legislació estatal:

- El PLC és responsabilitat del l'equip directiu quant a l'elaboració, però, com a part del Projecte educatiu és funció del claustre de professors fer-hi aportacions (les relatives a aspectes pedagògics i didàctics són competència del claustre) i del consell escolar (que té la capacitat d'aprovar-lo o rebutjar-lo, segons acord de la majoria qualificada del seus membres). La normativa sobre funcions i competències dels òrgans col·legiats dels centres és a la legislació bàsica estatal i és un dels pilars de l'autonomia dels centres.
- El PLC té una naturalesa dual: *curricular* (decidir quines àrees s'imparteixen en català, la metodologia de l'ensenyament de les llengües, l'articulació dels ensenyaments lingüístics) i *funcional* (determinar els usos lingüístics administratius i de comunicació).
- De la característica anterior se'n deriva una conseqüència molt rellevant: qui determina l'equilibri lingüístic és l'òrgan col·legiat competent de la direcció i la gestió del centre, no l'Administració educativa. Hi ha un mecanisme d'ampliació del còmput del 50% en català, mitjançant el consens (art. 11) i la disposició addicional la consolida els projectes lingüístics aprovats amb anterioritat al decret que superin el percentatge de l'ús del català com a llengua d'ensenyament.
- Les assignatures de llengua catalana i castellana s'impartiran en la llengua oficial respectiva i les de llengua estrangera «preferentment» en la llengua de què es tracti (art. 15).

2. Els nous projectes lingüístics

La situació actual, com hem apuntat, és de modificació del model lingüístic del sistema educatiu vigent fins ara, i això comporta unes implicacions en matèria de planificació i de gestió lingüística als centres escolars, principalment del sector públic.

Al preàmbul del Decret 15/2013, s'apunta la desaparició del concepte de PLC i la seva substitució per un altre tipus d'instrument de planificació. Efectivament, el PLC, com era entès fins a la data, desapareix de l'ordenament jurídic del nostre sistema i és substituït aparentment per «un projecte que abordi el tractament integrat de les dues llengües oficials, així com de la llengua estrangera, i que inclogui accions de suport a totes les llengües, d'innovació educativa i d'atenció a la diversitat lingüística i cultural». Escrivim «aparentment» perquè a la Disposició derogatòria única de la norma es determina que «Queden derogades totes les disposicions de rang igual o inferior en aquells punts que s'oposen al que disposa aquest Decret», i no roman gens clar que moltes de les característiques dels PLC derivats del Decret 92/1997 s'oposin al que la disposició

nova estableix. Concretament, el Capítol III («La llengua catalana, pròpia de les Illes Balears, com a llengua de relació i de comunicació en l'àmbit docent») i el Capítol IV («Llibres de text d'EI, d'EP i d'ES») sembla que no «s'oposen» a cap punt de la nova reglamentació i, per tant són vigents, amb les implicacions pertinents.

A més, cal observar que en definir específicament el *projecte de tractament integrat de llengües* (PTIL) les similituds amb els PLC són notables:

- Sense explicitar-ho ambdós són instruments de planificació de la gestió lingüística dels centres inserits en el projecte educatiu; per tant, són responsabilitat i competència dels òrgans corresponents dels centres (d'entrada compatibles amb l'autonomia de gestió dels centres educatius).
- Ambdós han de partir de la realitat sociolingüística del centre.
- Es proposen una finalitat semblant (domini de les dues llengües oficials al final del període obligatori d'ensenyament, com estableix l'art. 20 de la LNL).
- S'han d'establir mètodes conseqüents d'ensenyament-aprenentatge de les llengües.
- S'han d'avaluar contínuament els processos d'ensenyament-aprenentatge lingüístic.
- Ambdós han de realitzar una gradació (temporització) del procés envers l'aplicació del nou model.

Quant a les diferències, es detecten algunes variacions, més o menys subtils:

- Explicitació de la llengua estrangera a impartir, «preferentment» l'anglesa.
- La diagnosi ha de ser «socioeconòmica i cultural», en comptes de sociolingüística.
- S'incita a una «concreció de les àrees» a impartir en les diferents llengües que, en altres articles roman restringida (l'art. 20 del Decret obrí la porta a la flexibilització, en funció de les possibilitats dels centres, però seria modificat pel Decret Llei 5/2013 i aplicable només al sector públic),
- S'explicita una «aplicació simultània d'altres programes autoritzats als centres, si escau, en relació amb la utilització vehicular d'una llengua estrangera» (art. 17).

Potser el que sobta més són les directrius (d'obligat compliment) pel que fa al procés d'aprovació si tenim en compte que, quan es publica la norma, vigia encara la Llei 2/2006 de 3 de maig, d'educació (LOE), que atorgava al claustre competències exclusives en matèria estrictament pedagògica, salvant les corresponents als consells escolars (art. 19).

El Decret 15/2013 defineix un model lingüístic, a nivell de llengües d'ensenyament, ben precís, tot i el seu esbiaixament notori (el rètol de l'art. 11, «Llengües d'ensenyament» es refereix realment a la llengua estrangera, com a vehicular de l'ensenyament).

Un plantejament que, a l'art. 21, es vol donar l'aparença que es tracta d'un model flexible, en funció de l'alumnat i les seves necessitats formatives (i de la realitat sociolingüística) i modificable segons l'evolució. Però, cal remarcar que, un cop avaluat el procés, la norma no preveu com modificar les intervencions educatives per millorar la situació. O sigui que, si es detectàs un dèficit en qualsevol de les llengües, la catalana, posem per cas, s'obre una porta per a la *discriminació positiva* d'aquesta llengua? O la rigidesa normativa, per via d'ordres i d'instruccions, barraria el pas a tals accions?

Es poden subratllar, a parer nostre, set aspectes criticables del model de planificació o de gestió lingüística dels centres derivat de la normativa TIL:

1. *No parteix d'un diagnòstic seriós de la situació.* En aquest sentit resulta molt instructiu llegir els equilibris del Dictamen 32/2013 del Consell Consultiu, favorable al projecte de decret quan valora com a assolits els objectius de la LNL per raons des desplegament normatiu, sense comptar per res amb la realitat sociolingüística i ignorar, per descomptat, el manament estatutari de la competència de la UIB en aquesta matèria. El vot particular de quatre consellers de l'òrgan de consulta deixa molt clarament exposada tal acció.
2. *Considera que la igualtat jurídica de les llengües cooficials és sinònim d'identitat estricta de tractament (les dues llengües tenen una mateixa situació sociolingüística).* Sobre aquesta base tan poc real s'hi fonamenta tota la planificació lingüística del sistema educatiu, tant a nivell global com a nivell de centre i és l'arrel d'una sistemàtica ambigüitat calculada que genera no només dificultats serioses «d'intendència» sinó de concepció axiològica i metodològica en els plantejaments pedagògics, didàctics i socioculturals del tractament de les llengües a l'educació de les Illes Balears.
3. *Trenca el caràcter dual del PLC.* Des del punt de vista curricular, el TIL confon «currículum» amb «horari». No considera per a res les implicacions pedagògiques i didàctiques que comporta un currículum; no considera que tant els objectius d'aprenentatge com les finalitats no poden ser les mateixes en cadascuna de les llengües; ignora que els usos socials són determinants tant per a l'aprenentatge com per a l'aplicació del que s'ha après; no considera realment la situació personal i social de l'alumnat; no atén degudament les necessitats educatives específiques dels alumnes; no considera amb realisme les possibilitats del professorat quant a formació i competència lingüística per impartir ensenyament en una llengua estrangera, etc. I, d'altra banda, ignora qüestions que, tant des del punt de vista normatiu com educatiu, afecten aspectes com les actituds lingüístiques (favorables, per exemple, al plurilingüisme, tan invocat, o a la valoració de la llengua pròpia, tan feble socialment), o els usos del català com a llengua oficial primera dels centres (valor afegit de prestigi de la llengua feble), entre d'altres.
4. *Limita l'autonomia dels centres educatius.* La nova regulació determina amb un excés de rigorisme i de meticulositat el model i insereix els centres en una dinàmica que dificulta la flexibilitat de la intervenció educativa en matèria lingüística.
5. *Introdueix elements de conflicte.* On hi havia un bon clima convivencial s'ha generat inestabilitat als centres i a les comunitats educatives, com s'ha vist amb la contínua publicació d'instruccions, de directius confoses i complexes que han suposat interminables sessions de discussió estèril als

centres. Amb posterioritat, la publicació de l'Ordre de 9 de maig de 2014 ha creat un estat major de confusió i de rebuig vertader per part dels centres públics i de bona part de la comunitat educativa, a causa de les dificultats organitzatives i de recursos, com també per discrepàncies en la interpretació de les directrius de l'Administració educativa.

6. *Manipula el concepte d'equilibri lingüístic.* Com s'ha vist, amb la normativa de què tractam se separa aquest concepte del de normalització per tal de facilitar el camí de la quantificació matemàtica del 50% com a sistema de distribució horària equilibrada dels dos idiomes oficials.
7. *Estableix uns terminis temporals difícils de complir.* Els terminis establerts d'elaboració i aprovació dels PTIL són molt ajustats i no faciliten gens un diàleg serè i unes anàlisis detingudes de les situacions diverses, en contextos d'escassetesa de recursos i dotacions.

6. ALGUNES CONCLUSIONS

Les dades exposades certifiquen que el model de conjunció lingüística o de bilingüisme integral, tal com el coneixíem fins a 2012, ha experimentat en els darrers anys transformacions de gran calat. S'han afeblit considerablement algunes de les seves característiques fonamentals en favor d'un nou esquema d'ensenyament en què, paral·lelament a la introducció de la docència en anglès o en un altre idioma estranger, el català i el castellà esdevenen llengües vehiculars el protagonisme de les quals depèn ara d'uns projectes de tractament integrat de llengües fortament condicionats per l'Administració educativa. De fet s'ha configurat una mena de model administratiu, no explícit, de «projecte lingüístic del sistema educatiu de les Illes Balears» que presenta les característiques examinades en les pàgines precedents.

El nou esquema determina d'una manera molt rígida la planificació lingüística dels centres, tot limitant les possibilitats d'iniciativa dels centres en la dimensió curricular (fixa amb rigidesa matèries, horaris, procediments d'avaluació i de revisió, mètodes). D'altra banda, no fa indicacions respecte als usos comunicatius i administratius de la llengua catalana als centres i es limita a ordenar formalment la inserció del PTIL en el projecte educatiu del centre. Obvia aspectes educatius rellevants, com la necessitat, per imperatiu de la LNL, que l'escola sigui agent de normalització lingüística, i a més, utilitza el concepte de cooficialitat com a equivalent a identitat de tractament de les llengües (com si el sistema educatiu no fos l'únic, o un dels pocs àmbits on bona part de l'alumnat de les Illes Balears tendrà contacte directe amb la llengua pròpia del territori).

Paral·lelament, cal tenir present que la nova ordenació objecte d'aquest treball s'aplica en el context d'una concepció lingüística nova a nivell social, que és diferent a la dels anys finals del segle passat, en què l'aspiració del bilingüisme era el determinant. Aquesta nova concepció és actualment assumida per sectors importants de la societat i del món educatiu: es tracta del conegut concepte del *paradigma plurilingüe*, que ha vingut a substituir, en bona mesura, tant el concepte de *bilingüisme*, operatiu durant molts anys, com també el de *trilingüisme*, molt a l'ús els darrers. El trilingüisme, en contraposició al referit paradigma, no sol proposar-se com a objectiu últim una convivència real entre llengües (camp abonat, per exemple, per a la recuperació del català),

sinó la prioritització d'aquelles que són més fortes socialment. Per això es qualificat sovint, de manera crítica, de *trilingüisme substitutiu*.

Un altre element determinant a considerar és la implementació, per part del Govern i de l'Administració de la Comunitat Autònoma, d'una concepció descontextualitzada de l'equilibri lingüístic, desproveïda de la seva connexió inicial amb l'imperatiu legal de reforçar l'ús del català, i que es pretén que esdevingui un instrument per anivellar l'ensenyament en ambdues llengües oficials. Així, obertament es renuncia, amb tota intenció, a l'objectiu que el català sigui el centre de gravetat del sistema educatiu, substituint el principi de normalització progressiva de la llengua catalana en l'àmbit educatiu (articles 4.3 i 35 de l'Estatut d'autonomia, i 1.2.b i 22 de la LNL) per una mena de bilingüisme/trilingüisme neutre que faci visible una igualtat formal entre llengües oficials. Aquesta posició es pot veure afavorida per la jurisprudència més recent del Tribunal Constitucional (STC 31/2010, 165/2013) i d'altres instàncies judicials, en què s'ha menystingut el protagonisme del Estatut d'autonomia en matèria de llengua, han perdut força les evidències de caràcter sociolingüístic i s'ha restringit la virtualitat del principi de protecció de les llengües pròpies de les comunitats autònomes.

En el cas de les Illes Balears, hi ha arguments per afirmar que el consens que permeté l'aprovació de l'Estatut d'autonomia i de la LNL partí de la idea que la normalització de la llengua catalana i la creació de les condicions idònies per a l'exercici dels drets lingüístics eren objectius que només podien aconseguir-se si hi havia *escola en català*, entenent inclosa en aquesta expressió la necessitat que el català fos la llengua vehicular usual i predominant en el sistema educatiu, com a llengua de docència i com a llengua de comunicació, sense minva dels drets lingüístics reconeguts en aquest àmbit.

Cal constatar així mateix que la mutació del model es produeix fonamentalment mitjançant disposicions de caràcter reglamentari i, a més, sense respondre a criteris de reforma degudament planificats. El canvi de model s'està realitzant sense la imprescindible cobertura d'una llei específica que eventualment reformàs la LNL, la qual cosa comporta un dèficit de legitimitació democràtica que cal subratllar i que s'afegeix a la pèrdua lamentable de consensos fonamentals. En aquest sentit és important deixar clar que el Decret 15/2013 i l'Ordre de 2014 no poden comptar amb l'emparament del Decret llei 5/2013, la vigència el qual quedà limitada al curs acadèmic 2013-2014.

Pel que fa a la planificació lingüística, hem d'assenyalar que el panorama descrit ha generat en els centres unes dinàmiques caracteritzades per un estat generalitzat de desconcert i manca de perspectives clares. Això s'ha traduït en una situació d'anormalitat en l'elaboració i aprovació dels projectes lingüístics inèdita fins ara, difícilment sostenible en el temps i amb efectes evidents sobre la qualitat de l'ensenyament.

Finalment, no podem deixar de subratllar que les diverses impugnacions, davant el Tribunal Superior de Justícia, de les mesures reglamentàries adoptades pel Govern i per la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats, aporten dosis d'incertesa en l'aplicació del nou model que, juntament amb la palesa manca de recursos humans i materials adients, dificulten la tasca planificadora de l'Administració i dels centres educatius.

7. ADDENDA

- I. Un cop lliurat aquest treball s'han produït una sèrie de fets de caire jurídic dels quals cal donar-ne compte al lector mitjançant la introducció d'un nou i darrer apartat de la nostra exposició. El primer d'aquests fets el constitueix l'emissió de tres sentències de gran importància per a la vigència del model TIL. Efectivament, en el marc dels processos promoguts per diverses organitzacions sindicals contra el Decret 15/2013, de 19 d'abril, pel qual es regula el tractament integrat de llengües, la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears va dictar les Sentències núm. 443, 444 i 446, totes elles de 22 de setembre de 2014, mitjançant les quals es declarà la nul·litat d'aquesta disposició reglamentària. Aquestes decisions foren impugnades poc després per la representació processal de la Comunitat Autònoma davant el Tribunal Suprem, interposant els corresponents recursos de cassació. En el moment de redactar aquesta Addenda, la Sala no ha acordat encara l'execució provisional de dites sentències, la qual cosa determinaria la pèrdua temporal d'eficàcia del Decret 15/2013 fins que es resolguin els recursos de cassació.

En les referides decisions judicials es dona compte dels nombrosos motius d'il·legalitat del Decret que foren al·legats pels recurrents, però només s'hi afronten les impugnacions per deficiències procedimentals. L'acceptació d'algunes d'aquestes impugnacions de caràcter formal permeté així al Tribunal evitar l'examen de les qüestions substantives o de fons (lesió de l'autonomia pedagògica dels centres, infracció de la Llei de normalització lingüística, vulneració de la legislació orgànica estatal, etc). Les raons determinants de l'anul·lació del Decret 15/2013 i, per tant, del model d'ensenyament trilingüe, són dues i es refereixen, com hem dit, al procediment d'elaboració de la disposició reglamentària: la manca de consulta a la Universitat de les Illes Balears i la manca de justificació adient de l'oportunitat de la regulació. El primer motiu d'il·legalitat suposa fonamentalment la contravenció de l'article 35 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, segons el qual «La institució oficial consultiva per a tot el que es refereix a la llengua catalana és la Universitat de les Illes Balears». El segon dels motius acollits per la Sala —si bé només en les Sentències núm. 444 i 446/2014— és la infracció dels articles 42.2 de la Llei balear 4/2001, del Govern, de 14 de març; 42 de la Llei balear 4/2011, de 31 de març, de bona administració i bon govern, i 4 de la Llei estatal 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible.

En relació amb el primer motiu d'il·legalitat, el Tribunal argumenta extensament que el Decret 15/2013 afecta a la matèria *llengua catalana*, i no solament a la matèria *ensenyament*, de manera que és clara la competència consultiva de la UIB; a més, considera que, tot i la manca de regulació del règim de consulta, es desprèn de l'article 35 el caràcter preceptiu de l'informe de la Universitat. Per tant, la seva absència en el procediment d'elaboració del decret regulador del TIL infringeix l'esmentat precepte estatutari —que ja recollia la disposició addicional 3a de la LNL—, com també l'article 46, núm. 3, de la Llei 4/2001, de 14 de març, ja esmentada. El Tribunal reforça la seva argumentació tot constatant que el Decret 15/2013 introdueix un canvi de model educatiu que «resulta substancial per a la llengua catalana» i, també, que «incideix en allò que l'àmbit de la normalització del català», circumstàncies que justifiquen prou la consulta directa a la UIB (això suposa refusar l'argument que la Universitat ja havia estat consultada perquè un representat seu era present al Consell Escolar, òrgan que va emetre informes al llarg del procediment).

Pel que fa al segon motiu de nul·litat acollit per la Sala Contenciosa Administrativa, es desprèn de les sentències esmentades que el Govern no va respectar els estàndards de qualitat i les obligacions materials que ha de tenir en compte tota administració en l'exercici dels seus poders reglamentaris. Més concretament, la declaració de nul·litat del decret es connecta, d'una banda, al fet de contradir els principis de bona regulació aplicables a les iniciatives normatives de les administracions públiques, recollits a l'article 4 de la Llei d'economia sostenible i, d'altra banda, a la manca d'adequació a les exigències de qualitat normativa establertes a l'article 42 de la Llei balear 4/2011. Es constata que l'expedient de tramitació del Decret –a la llum d'aquestes disposicions i des del punt de vista dels interessos públics– posa en relleu una justificació insuficient de l'oportunitat i la idoneïtat de les noves mesures educatives que constituïen el model TIL per part de la Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats. Com hem posat de manifest al llarg d'aquest treball, les deficiències en el procediment d'elaboració del decret regulador del TIL eren certament greus, i evidenciaven –com després ha confirmat el Tribunal– la manca de rigor en el disseny d'unes mesures educatives els efectes de les quals en l'ordenament jurídic i en la vida dels centres no s'havien ponderat de manera adient.

2. Una de les sentències esmentades, la núm. 443/2014, resol també la impugnació de la Instrucció de 9 de maig de 2013, dictada pel secretari autonòmic, Cultura i Universitats, i la declara nul·la de ple dret. El Tribunal, tot i que assenyalava que la Instrucció es podia entendre derogada tàcitament pel Decret llei 5/2013, de 6 de setembre, entra a analitzar les al·legacions del sindicat recurrent i afirma que el secretari autonòmic, d'acord amb la disposició addicional 1a del Decret 15/2013, no era l'autoritat competent per dictar la Instrucció que, en realitat, suposava un desplegament normatiu en matèria d'elaboració i aprovació de projectes de tractament integrat de llengües, desplegant que pertocava llavors a la consellera d'Educació, Cultura i Universitats.
3. El segon dels fets destacables ve donat per les decisions de la mateixa Sala en relació a les mesures cautelars a adoptar en els recursos contenciosos administratius interposats per diverses entitats sindicals i associatives contra l'Ordre de la Consellera d'Educació, Cultura i Universitats de 9 de maig de 2014, que desenvolupa determinats aspectes del TIL. Dos dies després que es dictassin les sentències abans esmentades, és a dir, el dia 24 de setembre de 2014, la Sala esmentada va emetre quatre Interlocutòries mitjançant les quals va decidir la mesura cautelar de suspensió de l'execució de dita Ordre. Aquesta decisió va ser confirmada posteriorment per unes altres quatre interlocutòries de dia 24 d'octubre de 2014, mitjançant les quals es denegà la sol·licitud de l'Administració de la Comunitat Autònoma que s'aixecàs la suspensió. La decisió de privar temporalment d'efectes l'Ordre a què s'ha fet referència es basà principalment en els arguments següents:
 - Aquest reglament desenvolupa el Decret 15/2013, que va ser anul·lat per les Sentències núm. 443, 444 i 446 de 2014, de manera que els motius d'il·legalitat de l'Ordre presenten allò que es denomina «aparença de bon dret».
 - L'efectivitat de les sentències que han de recaure en els processos en què està impugnada aquesta Ordre quedaria compromesa si, mentrestant, es permetés la vigència del calendari d'aplicació d'uns projectes de tractament integrat de llengües fonamentats en un decret declarat nul.

4. A parer nostre, l'anul·lació judicial del Decret 15/2013 i la suspensió de l'eficàcia de l'Ordre de 9 de maig de 2014 dibuixen un nou escenari que, d'una banda, afavoreix que els centres docents recuperin la seva autonomia per al disseny dels projectes educatius i lingüístics (sobre la base de la LNL i del Decret 92/1997) i, d'altra banda, produeix una nova situació d'incertesa jurídica que exigeix de l'Administració, de les entitats que impugnaren aquestes disposicions i, en general de la comunitat educativa, l'adopament de postures i la recerca consensuada de solucions en pro del bon funcionament del sistema educatiu de les Illes Balears.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Colom Pastor, Bartomeu.

- «Estatuto jurídico del catalán en las Illes Balears», a Pérez Fernández, J.M. (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*. Atelier, Barcelona, 2006.
- *Llengua, dret i autonomia*. Lleonard Muntaner, Editor. Palma, 2011.

March Cerdà, Martí X. «Cap a on va l'educació a les Illes Balears? Reflexions sobre una dècada de política educativa». *Anuari de l'Educació de les Illes Balears*, 2013.

Sbert Garau, Miquel.

- «Normativa de la llengua catalana al sistema educatiu de les Illes Balears», a *Anuari de l'Educació de les Illes Balears*, 2005.
- «La gestió lingüística dels centres». Document inèdit elaborat per encàrrec de la Universitat de les Illes Balears. Palma, 2014.
- «Una Conselleria entre el sigil i el cinisme», col·laboració, amb G. Nicolau i B. Cañellas, a *Diario de Mallorca* (17/06/2014).

Segura Ginard, Lluís J.

- «Les llengües oficials en la doctrina recent del Tribunal Constitucional». *Revista de Llengua i Dret*, núm. 56, 2011.
- «El règim lingüístic», a Blasco Esteve, A. *Manual de dret públic de les Illes Balears*. Institut d'Estudis Autònoms (Govern de les Illes Balears). Palma, 2012.
- «El règim jurídic de la llengua catalana en el sistema educatiu de les Illes Balears», a Milian i Massana, A (coord.), *Els drets lingüístics en el sistema educatiu. Els models de Catalunya i les Illes Balears*. Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona, 2013.

coapabalesars.org

<http://adideillesbalears.blogspot.com.es>

<http://die.caib.es/normativa>

<http://iaqse.caib.es>

<http://www.adesma.net>

www.consellconsultiu.es

www.tribunalconstitucional.es