

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LES ILLES BALEARS

Sala de lo Contencioso-administrativo

Ponente: Antonio Monserrat Quintana

Sentencia de 15 de diciembre de 2005

En Palma de Mallorca a quince de Diciembre de dos mil cinco

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares los autos nº 1379/2002, dimanantes del recurso contencioso-administrativo seguido entre partes: recurrente, la Administración General del Estado (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte), representada y defendida por su Abogado; y como demandada la Comunitat Autònoma de Illes Balears (Conselleria de Educació i Cultura), representada y defendida por su Abogado.

Constituye el objeto del recurso el Decreto 86/2002, de 14 de junio, del que se solicita la anulación del artículo 9.4, así como del Anexo, en cuanto establecen un currículo integrado para la enseñanza de las Áreas de Lengua Catalana y Literatura y de Lengua Castellana y Literatura en la Educación Secundaria Obligatoria en Illes Balears.

La cuantía se fijó como indeterminada

El procedimiento ha seguido los trámites del ordinario.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Antonio Monserrat Quintana, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

1º.- Interpuesto el recurso en el plazo prefijado en la Ley Jurisdiccional, se le dio trámite procesal adecuado, ordenándose reclamar el expediente administrativo y anunciar su incoación mediante edicto publicados en el Boletín Oficial de esta Comunidad Autónoma.

2º.- Puesto de manifiesto el expediente administrativo a la parte recurrente para que formulara su demanda, así lo hizo en el plazo legal, alegando los hechos y fundamentos de derecho que tuvo por conveniente, suplicando a la Sala que se dictase sentencia estimatoria del recurso, alegando ser contrario al Ordenamiento Jurídico el acto administrativo impugnado. No solicitó el recibimiento a prueba ni interesó el trámite de conclusiones escritas.

3º.- Dado traslado del escrito de la demanda a la representación de la Administración demandada para que contestara, así lo hizo en tiempo y forma oponiéndose a la misma y suplicando se dictara sentencia confirmatoria del acuerdo recurrido.

4º.- Finalizada la discusión escrita, se ordenó traer los autos a la vista, con citación de las partes para sentencia, y se señaló para la votación y fallo, el día catorce de diciembre de dos mil cinco.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Para mejor centrar el debate, conviene resaltar que el Decreto Autonómico 86/2002, de 14 de junio, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en las Illes Balears, publicado en el Boletín Oficial de les Illes Balears número 78, de 29 de junio de 2002, estableció, en su artículo 9 apartado 4 que «Los departamentos de las áreas lingüísticas, en el marco del proyecto curricular de la etapa, tendrán que coordinar sus programaciones didácticas. En relación con las áreas de Lengua catalana y literatura y de Lengua castellana y literatura, esta coordinación (a criterio de cada centro y tanto en el ámbito de etapa, de ciclo como de cursos) podrá hacerse a partir del enfoque integrado del currículo o manteniendo las dos programaciones separadas, pero siempre con la coordinación de los dos departamentos didácticos; en el segundo nivel, los centros iniciarán las concreciones que les corresponden estableciendo la secuenciación según el modelo del anexo titulado «Currículo integrado de las áreas de Lengua catalana y literatura y de Lengua castellana y literatura», bien en una única secuenciación integrada o bien coordinándolo por currículos separados, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente».

A su vez, el ANEXO del expresado Decreto, titulado «CURRÍCULO INTEGRADO DE LAS ÁREAS DE LENGUA CATALANA Y LITERATURA Y DE LENGUA CASTELLANA Y LITERATURA», contiene una INTRODUCCIÓN, en la que se lean las siguientes afirmaciones: «La realidad sociolingüística de las Islas obliga a la Administración a articular medidas compensatorias de la desigualdad social en el uso y el conocimiento de la lengua catalana, consecuencia de factores diversos... La escuela, evidentemente, no puede enderezar para (sic) sí sola el fenómeno del uso desigual de las dos lenguas oficiales, pero si que constituye un elemento básico en la normalización lingüística de la sociedad... Este planteamiento se ve modulado, además, por la creciente presencia de alumnado de otras procedencias que tiene como lengua primera una distinta a las habituales en Las Islas Baleares poco o mucho alejada lingüísticamente. Estos hechos son algunos de los elementos que, entre otros, recomiendan un enfoque integrador que nace de la existencia de una competencia subyacente de base, común a todos los hablantes, susceptible de ser transferida al aprendizaje de otras lenguas. «En este currículo integrado de las áreas de lengua catalana y literatura y de lengua castellana y literatura para la Educación Secundaria Obligatoria se hace un enfoque integrador de la enseñanza de lenguas, con una propuesta curricular del primer nivel de concreción única respecto al desarrollo de las capacidades comunicativas de los alumnos en las dos lenguas. Este enfoque integrador es el resultado de la convergencia de objetivos, de planteamientos didácticos similares, de ámbitos de reflexión comunes y pretende, entre otros objetivos, evitar repeticiones innecesarias de contenidos y utilizar una misma terminología. La necesidad de este planteamiento integrador se justifica por la existencia de un mismo sujeto de aprendizaje y por la conveniencia de facilitar la transferencia de los aprendizajes lingüísticos realizados en distintas lenguas, especialmente de aquellos relacionados con la competencia comunicativa, que posibiliten una práctica enriquecedora y favorecedora de la competencia plurilingüe que la

sociedad actual requiere. El enfoque integrador tiene que favorecer la planificación conjunta de las materias...»

Por último, y para lo que aquí interesa, el ANEXO describe los «CONTENIDOS» de las antes denominadas «áreas» de Lengua catalana y literatura y lengua castellana y literatura, que divide en seis BLOQUES, titulados, respectivamente: I: LA COMUNICACIÓN INTERPERSONAL. USOS Y FORMAS DE LA COMUNICACIÓN ORAL Y ESCRITAS (sic). II: EL TEXTO Y LA REFLEXIÓN LINGÜÍSTICA. III: LA COMUNICACIÓN LITERARIA. IV: LA LENGUA Y LA SOCIEDAD; V: LA LENGUA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: VI: LA LENGUA COMO MEDIO DE ADQUISICIÓN DE NUEVOS APRENDIZAJES.

Dentro de este conjunto de seis bloques, conviene resaltar, porque es uno de los ejes sobre los que discurre la presente litis que en el Bloque III, «La comunicación literaria» se prevé, para el Tercer Curso, y con el número 3, «Obras y autores más representativos de las literaturas catalana y castellana», y en el Cuarto Curso, número 2, «Obras y autores más representativos de las literaturas catalana y castellana (a partir del siglo XIX)».

Tras la enumeración y descripción de los seis bloques citados, aparecen los llamados «CONTENIDOS TRANSVERSALES», que se dice impregnan toda la tarea educativa y tienen que desarrollarse en todas las áreas de la Educación Secundaria Obligatoria, tales como la educación moral y cívica, para la paz, para la salud y sexual, para la igualdad, ambiental, del consumidor, vial, y formación profesional de base.

Segundo.- Publicado el Decreto 86/2002, en la forma ya vista, la Secretaria general de Educación y Formación Profesional, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, mediante escrito de 21 de agosto de 2002, procedió a requerir a la Consellería de Educació i Cultura de Illes Balears a la «subsanción de las desviaciones que dicho Decreto contiene respecto al Real Decreto vigente del Gobierno de la Nación, por el que se aprobaron las enseñanzas mínimas de la E.S.O., adecuándolo en los términos anteriormente expuestos». En síntesis, el requerimiento entendía que el Decreto autonómico, al establecer un solo currículo para las materias legalmente diferenciadas, como son la Lengua y Literatura catalana y castellana; y al omitir los autores expresamente recogidos en la normativa básica, en el bloque de contenidos de Literatura de los cursos 3º y 4º; y en cambio, presentar una denominación globalizada bajo el epígrafe de «Obras y autores más representativos de las literaturas castellana y catalana», modificaba aspectos básicos del R.D. 34/4/2000, de 29 de diciembre, al establecer contenidos y asignaturas diferentes y al fusionarlas irregularmente, al establecer contenidos y asignaturas diferentes y al fusionarlas irregularmente, cuestiones sobre las que la Comunidad Autónoma Balear no tiene competencias para regular y aplicar, e invadía competencias exclusivas del Estado para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación del título académico, reconocidas en el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española, artículo 4 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre (LOGSE) y en el mencionado R.D. 3474/2000.

El requerimiento fue rechazado por la consellería de Educació i Cultura por medio de escrito del Sr. Director General de Administración Educativa, de 25 de septiembre de 2002 en el que, en síntesis, se alegaba que el Decreto 86/2002, al

tratar de las lenguas catalana y literatura y lengua castellana y literatura no se estaba refiriendo a esta última como asignatura sino como área; que en realidad se estaba tratando de un método pedagógico, y no de una integración de currículos de dichas áreas, sino un enfoque pedagógico de dos áreas diferentes, insistiéndose en que se trata de un enfoque de áreas o enfoque integrado de la enseñanza de lenguas. Se dice, en resumen, que el currículo que establece el Decreto 86/2002 no integra «en él la Lengua Castellana y Literatura y la Lengua y Literatura Catalana», sino que se refiere a «las áreas de», en plural, y manteniendo en todo momento su dualidad... sin ningún tipo de fusión. Se añade que el currículo lo es de las áreas lingüísticas mencionadas y contiene las pautas para el ejercicio pedagógico y docente de la enseñanza de los contenidos». Por todo ello, la Comunidad Autónoma entiende que no se invaden en absoluto las competencias del Estado, sino que se desarrollan las que le son propias en virtud de lo que previene el artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears.

Segundo¹.- Como resulta de lo expuesto, ambas Administraciones, recurrente y recurrida, concuerdan en el fundamental punto de que el contenido de las enseñanzas mínimas de Lengua y Literatura Castellana corresponde a la competencia exclusiva del Estado, según previene el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española. La defensa de la Comunidad Autónoma opone no obstante que la Administración Balear ha obrado en el ejercicio de sus competencias, tal como se le atribuyen en el Estatuto de Autonomía (artículo 15), puesto que el Decreto 86/2002 «se refiere esencialmente al enfoque pedagógico de la enseñanza de las lenguas catalana y castellana, y de su literatura, sin contener determinaciones sobre los objetivos, contenidos y criterios de evaluación establecidos por el Estado por ser éstos aspectos básicos, y ser constitutivos de las enseñanzas mínimas (entre las que evidentemente no se incluyen los aspectos metodológicos permitidos por el art. 9.4 del Decreto citado y plasmados en el modelo que figura en el Anexo del mismo».

También se aduce por la Administración Autonómica, y se insiste mucho en ello, que estamos ante un «enfoque pedagógico de la enseñanza de lenguas, mediante fórmulas de integración y coordinación», «un enfoque integrado de dos áreas diferentes, pero con elementos claramente vinculados» y que «tal enfoque no afecta en modo alguno a los objetivos, contenidos y criterios de evaluación, sino únicamente a los métodos pedagógicos»; de «un enfoque integrado de la enseñanza de lenguas», etc.

La Administración Autonómica quita también importancia a la omisión de los autores y obras más representativos de la literatura castellana, alegando que existe una remisión indirecta a los aspectos básicos del currículo tal como han sido fijados por la Administración Estatal.

Tercero.- Planteados así los términos del debate, es obvio que la cuestión se reduce, básicamente, a dilucidar si el «currículum integrado» es un mero «método pedagógico» o «cuestión de metodología» o si, por el contrario, es un verdadero y completo currículo, fijado por la Administración Autonómica, y que, en cuanto tal,

¹ Se repite el ordinal. Debiera ser tercero.

al ser su objeto de aplicación las «áreas» de Lengua y Literatura Catalana y Castellana, en cuanto incluye a esta última, se estarían invadiendo las competencias exclusivas del Estado .

Ante todo convendrá aclarar que lo que la Administración Autónoma denomina, en el Decreto controvertido en este litigio, como «áreas», resulta ser exactamente lo mismo que «materias», o, dicho llanamente «asignaturas». No resulta aceptable la interpretación que se contiene en diversos puntos de la contestación autonómica al requerimiento estatal (puntos 3, 4, 6 ..) que pretende insistir en que se trata de enfoque integrado de «áreas» y no de «materias» o «asignaturas». Y no es aceptable porque, del mismo contenido del Decreto 86/2002 y de su Anexo resulta claramente lo contrario o, mejor dicho, que el concepto de «áreas» engloba necesariamente el de «materias» o «asignaturas»; y, sobre todo, porque en el Decreto CAIB 111/2002, de 2 de agosto, también impugnado ante esta Sala, que igualmente previó el «currículo integrado» de lengua y literatura catalana y castellana, para el Bachillerato en Baleares, se refiere precisamente a ellas como «materias», sin que exista ningún motivo que permita realizar distinción entre ambas normas reglamentarias en lo que a este punto respecta.

Aclarado esto, para responder a la cuestión fundamental, arriba indicada, habrá que acudir a la definición de currículo que se contiene en el artículo 4.1 de la L. O. 1/1990, de 3 de octubre, el cual dice:

«A los efectos de lo dispuesto en esta ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo que regulan la práctica docente».

Esta definición ha de ponerse en relación con las afirmaciones y disposiciones del artículo 9 apartado 4 del Decreto impugnado, cuando se refiere al «enfoque integrado del currículo»; al «modelo del anexo titulado "Currículo integrado de las áreas de Lengua catalana y literatura y de Lengua castellana y literatura" o a «una única secuenciación integrada o bien coordinándolo por currículos separados, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente"».

Como hechos dicho ya, el propio Anexo del Decreto 86/2002 se titula «CURRÍCULO INTEGRADO DE LAS ÁREAS DE LENGUA CATALANA Y LITERATURA Y DE LENGUA CASTELLANA Y LITERATURA», y en la INTRODUCCIÓN, se leen expresiones como las siguientes: «enfoque integrador»; «currículo integrado»; «propuesta curricular»; «planteamiento integrador»; etc., remitiéndonos a la cita completa hecha en el Antecedente Primero.

A su vez, constituye un elemento interpretativo de singular importancia el cuaderno, emitido por la Conselleria d'Educació i Cultura del Govern de les Illes Balears, titulado «Currículum integrat de Llengües», con el subtítulo de «Orientacions pedagògiques i orgitzatives per a l'aplicació del currículum integrat de llengües», aportado por la representación de la Administración del Estado con su escrito de demanda y no impugnado por la parte recurrida.

En dicho cuaderno se puede leer: «la funció del català ha de ser la que li correspon com a llengua pròpia de les Illes Balears... ha de ser la llengua vehicular i prioritària en tots els àmbits dret que recull l'article 2, punt 2, de la LNL» (página 6 del cuaderno). Ha de notarse que el citado artículo 2.2 de la Ley de Normalización Lingüística no contiene la afirmación de que la lengua catalana ha de ser en

Baleares la vehicular y prioritaria en todos los ámbitos. Sigue diciéndose en el cuaderno: «Les diferents funcions que corresponen al català i al castellà en els nostres centres requereixen que la llengua catalana sigui l'eix al voltant del qual s'estructurin la resta de coneixements i el vehicle que articuli els continguts de la resta d'àrees curriculars» (página 9); y, por último, «el currículum integrat de les àrees de llengua catalana i literatura i de llengua castellana i literatura s'orienta a facilitar aquest plantejament amb l'establiment d'una única definició curricular per a tots els àrees»

Planteados así los términos comparativos, la conclusión no puede ser otra sino que la Administración Autónoma ha procedido a la confección de un currículo de la Lengua y Literatura Castellana, lo que resulta de la fusión del propio de ésta en el currículo de la lengua catalana, siendo ésta prioritaria, sin que impida tal deducción el hecho de que el currículo contenga orientaciones metodológicas o de métodos pedagógicos, porque el currículo, por definición del artículo 4.1 de la L.O. 1/1990, incluye entre sus contenidos las orientaciones metodológicas . Es decir, las orientaciones metodológicas son parte del currículo, y no al revés. Por esta misma razón, el currículo integrado balear, en cuanto que incluye dichas orientaciones metodológicas aplicadas a la enseñanza (pedagogía), es asimismo, en parte de su contenido, un método pedagógico, pero no sólo esto. Integrado es un adjetivo calificativo, siendo currículo el sustantivo. La meritoria defensa de la Comunidad Autónoma no consigue desvirtuar estas conclusiones, porque de lo contrario se estaría tomando la parte por el todo, o viceversa.

Sentada esta importante conclusión, es decir, que nos hallamos ante un currículo de la Lengua y Literatura Castellana, el hecho de que sea integrado no puede evitar que se esté ante una invasión de las competencias estatales , porque el problema no se centra solamente en cuestiones de coordinación, sino de fijación de contenidos, es decir, de aquellos que se relacionan en el Anexo del Decreto 86/2002, los cuales, en comparación con los Anexos que acompañan al R.D. 3474/2000 manifiestan su discordancia, al ser manifiestamente reductores tal como denuncia la Abogacía del Estado. No cabe dudar de que esos contenidos se ven afectados al ser expuestos de forma integrada con los contenidos de la lengua catalana, siendo así que tanto una como otra merecen -en el ámbito de la Comunidad autónoma de Illes Balears- el respeto, cuidado y fomento debidos, con tal de asegurar a todos los ciudadanos el derecho a su ejercicio.

Tampoco puede prevalecer el argumento autonómico de que el currículo integrado obedece a razones de economía y eficacia puesto que las dos lenguas pertenecen al común tronco de las románicas, por cuanto, de seguirse el razonamiento, igual podría pensarse en un currículo integrado de las lenguas castellana y francesa, o castellana, italiana y francesa, siendo todas ellas de origen latino, y otras posibles combinaciones que podrían hacerse, todo lo cual redundaría claramente en un detrimento de alguna o de todas las lenguas «integradas»

Cuarto.- Todas las anteriores conclusiones se refuerzan con la doctrina emanada de las Sentencias del Pleno del Tribunal Constitucional, números 87 y 88, de 27 de octubre de 1983, dictados resolviendo conflictos de competencia entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno Vasco. Aunque la materia tratada se refería no sólo a la fijación de los bloques temáticos sino también a la fijación de los

horarios referidos a las enseñanzas mínimas, son de aplicación a lo que ahora se debate las siguientes conclusiones:

1) La finalidad de la competencia estatal relativa a las enseñanzas mínimas es con toda evidencia la de conseguir una formación común en un determinado nivel de todos los escolares de E.G.B., sea cual sea la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan lo que deriva de los arts. 27 y 149.1.30ª C.E.

2) La finalidad pretendida por los preceptos mencionados, al establecer la competencia -no discutida- del Estado para fijar las enseñanzas mínimas, lleva el que dentro de este concepto se comprendan la fijación de objetivos por bloques temáticos, que en relación a cada disciplina o materia de las contenidas en las enseñanzas mínimas realiza el Real Decreto origen del conflicto [se refiere al R.D. 1765/1982], así como también de los horarios mínimos que se consideren necesarios para su enseñanza efectiva y completa, atendiendo al rendimiento escolar medio. La conclusión es, por tanto, que la competencia para fijar las enseñanzas mínimas lleva aparejada como medio natural para su ejercicio efectivo, la concreción de su contenido, en la forma expuesta, y la fijación de horarios mínimos...

3) La conclusión anterior no puede quedar desvirtuada por los Decretos de transferencias de competencias educativas, los cuales, aunque incluyan la elaboración y aprobación de planes, programas de estudio y orientaciones pedagógicas... ello se hace con la mención expresa de que hay que respetar la ordenación general del sistema educativo, así como las enseñanzas mínimas, porque los Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios necesarios para ejercerlas.

4) En cuanto a la objeción que oponía el Gobierno Vasco respecto de que en su territorio rige la cooficialidad del castellano y el euskera, de ahí se deriva que ambas lenguas han de ser enseñadas en los centros escolares de la Comunidad con la intensidad que permita alcanzar el objetivo de que todos los habitantes de Euskadi (mutatis mutandis, también de Illes Balears) puedan ejercitar el derecho a conocer y usar ambas lenguas. Pero ese deber deriva no sólo del respectivo Estatuto de Autonomía, sino de la misma Constitución, esto es, del artículo 3.

Este deber constitucional de asegurar el conocimiento del castellano como de las lenguas propias de aquellas comunidades que tengan otra lengua, como oficial compete al Estado en su conjunto, de modo que tanto el Gobierno de la Nación como los de las Comunidades Autónomas están obligados a promover y respetar una enseñanza eficaz de ambas lenguas, aunque al Gobierno del Estado le corresponda la competencia exclusiva en la fijación de los contenidos curriculares de la lengua castellana, española oficial del Estado (Cf. Art. 3.1 de la Constitución), del mismo modo que la regulación de las otras lenguas oficiales corresponde a las respectivas instituciones autonómicas.

En definitiva, ha de tenerse en cuenta que la atribución de la regulación de la cooficialidad de lenguas, y sus efectos no puede suponer una atribución de competencias específicas más allá del marco establecido en el reparto que llevan a cabo la Constitución y los Estatutos de Autonomía (Cf STS 123/1988, de 12 de julio).

Quinto.- Resuelta la cuestión principal del modo expuesto, es decir, que la Administración Autonómica ha interferido en las competencias exclusivas del Estado en lo referido a los contenidos mínimos de la Lengua y Literatura Castellana, la discusión respecto de la omisión de autores y obras de esta última materia deja de tener relevancia al estar englobada en aquélla.
Procede la estimación del recurso.

Sexto.- No se aprecia ninguno de los motivos que, de conformidad con el art. 139 de la Ley Jurisdiccional, justifiquen una expresa imposición de las costas procesales.

Vistos los preceptos legales mencionados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

1º) Estimamos el presente recurso contencioso-administrativo.

2º) Declaramos que tanto el apartado 4 del artículo 9 del Decreto Autonómico 86/2002, de 14 de junio, como el Anexo del mismo Decreto, en cuanto que permiten el currículo integrado de las Áreas de Lengua Catalana y Literatura en la Educación Secundaria Obligatoria en las Illes Balears, son contrarios al Ordenamiento Jurídico y, en consecuencia, los anulamos.

3º) No se hace expresa declaración en cuanto a costas procesales.

Contra la presente resolución cabe recurso de Casación por ante esta Sala y para el Tribunal Supremo, en el plazo de diez días contados desde el siguiente al de su notificación.

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

PUBLICACIÓN.-

La anterior sentencia ha sido leída y publicada en audiencia pública por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente D. Antonio Monserrat Quintana en el mismo día de su firma, de que doy fe. El Secretario, rubricado.