



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 3 0 / 2 0 0 7

(Pleno)

La Laguna, a 22 de mayo de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación y currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 216/2007 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, en virtud de lo establecido en el art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación y currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Canarias, tomado en consideración por el Gobierno de Canarias en sesión celebrada el 18 de mayo de 2007, según resulta del preceptivo certificado del acuerdo gubernativo (art. 50.1 de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo) que acompaña a la solicitud de Dictamen.

2. En la solicitud se ha hecho constar la urgencia para la emisión del Dictamen y las razones que la justifican, de conformidad con lo que al efecto prevé el art. 20.3 de la Ley de este Consejo. Esta urgencia se motiva en lo dispuesto en el art. 8.2 del R.D. 806/2006, de 30 de junio, que establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo desarrollada por la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, debiendo realizarse la implantación de las enseñanzas de la Educación Secundaria Obligatoria en el año académico 2007-2008.

3. La elaboración del Proyecto de Decreto se ajusta a las exigencias legales y reglamentarias, pues constan en el expediente el Informe relativo al acierto y

* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

oportunidad, de fecha 16 de febrero de 2007, así como la Memoria económica de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, de fecha 7 de febrero de 2007 [art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997], y de legalidad emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes [art. 44 de la citada Ley 1/1983, y 15.5.a) del Decreto 212/1991], que contiene además el informe de impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983]. Se ha incorporado igualmente al expediente el preceptivo Informe del Servicio Jurídico [art. 20.f) del Decreto 19/1992], de fecha 7 de mayo de 2007 y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 de febrero), de fecha 7 de mayo de 2007.

Finalmente, consta el informe del Consejo Escolar de Canarias de fecha 17 de abril de 2007 (art. 20 de la Ley 4/1987, de 7 de abril, del Consejo Escolar), en el que se efectúan diversas observaciones al Proyecto de Decreto, que han sido objeto de consideración en el informe de contestación a las mismas de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa.

II

1. La consulta al Consejo Consultivo es preceptiva, por virtud de lo dispuesto en:

El art. 11.1.B.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo Canarias, con arreglo al cual tendrán carácter preceptivo los Dictámenes sobre Proyectos de Reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, requiere de las administraciones educativas el establecimiento de la ordenación específica y del currículo para su ámbito de actuación. El Proyecto de Decreto desarrolla el Capítulo III del Título Preliminar y el Título Primero de la citada Ley 2/2006, así como el R.D. 1631/2006, de 29 de diciembre, de carácter básico, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

2. El art. 32.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativa y de ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que lo desarrollan.

En aplicación de las normas constitucionales, se aprobó en su día la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, por la que se regula el Derecho a la Educación (LODE), recientemente modificada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que en su disposición final primera ha dado nueva redacción a sus arts. 4, 5.5, 6, 7, 8, 25, 31, 56.1, 57 y 65, estableciendo además su disposición adicional decimosexta la sustitución de las referencias a los niveles educativos contenidas en aquella Ley Orgánica por las denominaciones que, para los distintos niveles y etapas educativas y para los respectivos centros, se establecen en la LOE. A su vez, la Ley Orgánica 2/2006 ha derogado, entre otras, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que ha regulado hasta su derogación los aspectos básicos de la organización de la enseñanza, si bien la nueva Ley, como resalta su Exposición de Motivos y con la única excepción de la Educación Infantil, que se ha establecido como una etapa única, ha consolidado las enseñanzas hasta ese momento existentes, por entender que el sistema educativo ha encontrado en esa organización una base sólida para su desarrollo.

La LOE en su art. 3 organiza el sistema educativo en diversas etapas, ciclos y niveles de enseñanza. Por lo que se refiere a la Educación Secundaria Obligatoria, constituye junto con la Educación Primaria, la educación básica (art. 3.3), que es de carácter obligatorio y gratuito para todas las personas y comprende diez años de escolaridad (art. 4).

El Capítulo III del Título I (arts. 22 a 31) se dedica a la regulación de la Educación Secundaria Obligatoria, estableciendo sus principios generales, objetivos, organización de los cuatro cursos que la componen, los principios pedagógicos, evaluación, programas de diversificación curricular y de cualificación profesional inicial y el título de graduado correspondiente. De conformidad con lo previsto en su art. 22.2, la finalidad de esta etapa consiste en lograr que los alumnos y alumnas adquieran los elementos básicos de la cultura, especialmente en sus aspectos humanístico, artístico, científico y tecnológico; desarrollar y consolidar en ellos hábitos de estudio y de trabajo, prepararles para su incorporación a estudios posteriores y para su inserción laboral y formarles para el ejercicio de sus derechos y obligaciones en la vida como ciudadanos.

La Ley, por otra parte, configura como uno de los elementos centrales del sistema educativo la definición y organización del currículo para cada una de las etapas. De acuerdo con lo establecido en su art. 6, apartado 1, éste se define como

el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas que la propia Ley regula. El mismo precepto establece también la distribución de competencias en su definición y proceso de desarrollo, de tal forma que, con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, se encomienda al Gobierno la fijación de los aspectos básicos del currículo en relación con los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación, que constituyen las enseñanzas mínimas a las que se refiere la disposición adicional primera, apartado 2.c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (apartado 2). Estos contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65% para aquellas que no la tengan (apartado 3). Las Administraciones educativas, por su parte, han de establecer el currículo de las distintas enseñanzas, del que formarán parte los aspectos básicos señalados (apartado 4). Dentro de este sistema, los centros docentes juegan también un activo papel en la determinación del currículo, ya que, de acuerdo con lo establecido en el mismo apartado 4, les corresponde desarrollar y completar, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos establecidos por las Administraciones educativas, en uso de la autonomía que los art. 121 y siguientes de la propia Ley les reconoce.

La Ley en su disposición adicional primera encomienda al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, la aprobación de su calendario de aplicación. Según esta misma disposición, dicho calendario tendrá un ámbito temporal de cinco años a partir de la entrada en vigor de la Ley y en el mismo se establecerá la implantación de los currículos de las enseñanzas correspondientes.

Este calendario ha sido establecido por medio del Real Decreto 806/2006, de 30 de junio. Por lo que se refiere a la Educación Secundaria Obligatoria, de acuerdo con su art. 8.1, antes del 31 de diciembre del año 2006 debían fijarse las enseñanzas mínimas a las que se refiere el art. 6.2 LOE, produciéndose la implantación de las enseñanzas correspondientes a los cursos 1º y 3º en el año académico 2007-2008 (apartado 2) y las restantes en el siguiente curso académico (apartado 3).

El Gobierno ha dado cumplimiento al mandato contenido en el art. 6.2 LOE y dentro del plazo fijado por el art. 8.1 del Real Decreto 806/2006, por medio del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, de carácter básico, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria. En esta regulación se fijan los aspectos básicos del currículo, que constituyen las

enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria (art. 6.2) y que deberán formar parte del currículo que establezcan las Administraciones educativas (art. 6.3).

3. El presente Proyecto de Decreto supone pues el desarrollo en el ámbito autonómico de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como del citado Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, de carácter básico, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

La norma proyectada viene a suceder a normas reglamentarias que ordenan la misma realidad material, específicamente el Decreto 51/2002, de 22 de abril, que quedará derogado en los términos que se establecen en la disposición derogatoria en relación con la disposición transitoria del nuevo Decreto, y que fue aprobado al amparo de la derogada Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

4. La estructura del Proyecto de Decreto se integra por 19 artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El art. 1 se refiere a los "Principios Generales"; el art. 2, a los "Fines"; el art. 3, a los "Objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria"; el art. 4, "Organización de los tres primeros cursos"; el art. 5, "Organización del cuarto curso"; el art. 6, "Currículo"; el art. 7, "Competencias básicas"; el art. 8, "Horario"; el art. 9, "Tutoría y orientación"; el art. 10, "Evaluación"; el art. 11, "Promoción"; el art. 12, "Atención a la diversidad"; el art. 13, "Atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo"; el art. 14, "Programas de diversificación curricular"; art. 15, "Programas de calificación profesional inicial"; el art. 16, "Título de Graduado de Educación Secundaria Obligatoria"; el art. 17, "Documentos e informes de evaluación"; el art. 18, "Autonomía de los Centros"; el art. 19, "Evaluación general de diagnóstico".

Disposiciones Adicionales: La primera se refiere a la "Adaptación de la ESO a la condición de personas adultas"; la segunda, a la "enseñanza de religión"; la tercera, a las "enseñanzas del sistema educativo español impartidas en lenguas extranjeras"; y la cuarta, al "Régimen de convalidaciones". La disposición transitoria, al calendario de implantación. La disposición derogatoria y dos disposiciones finales; la primera, para el desarrollo reglamentario, y la segunda, de entrada en vigor. Se acompaña al Proyecto de Decreto dos Anexos. El Anexo I contiene el currículo de las distintas áreas de la Educación primaria, especificando para cada una de ellas las

competencias básicas, los objetivos, contenidos y criterios de evaluación. El Anexo II establece el horario escolar semanal.

III

1. La legislación básica en la materia viene constituida, fundamentalmente, como ya se adelantó, por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y específicamente por el contenido del R.D. 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

La disposición final primera del citado R.D. 1631/2006 establece que el presente Real Decreto tiene carácter de norma básica, al amparo de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.1ª y 30ª de la Constitución Española, y se dicta en virtud de la habilitación que confiere al Gobierno el art. 6.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y en uso de la competencia estatal para la ordenación general del sistema educativo y para la fijación de las enseñanzas mínimas recogidas en la disposición adicional primera, 2.a) y c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

El Proyecto de Decreto respeta el orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Canarias: al Estado, la derivada de la normativa de carácter básico, y a la Comunidad Autónoma, la potestad de desarrollo de la misma.

2. El Proyecto de Decreto se dirige a la organización de las nuevas enseñanzas en Educación Secundaria Obligatoria, así como a la concreción de los objetivos y de las competencias básicas (aprendizajes que se consideran imprescindibles) del alumnado al finalizar la etapa, el currículo de las áreas y materias correspondientes y demás elementos de ordenación educativa y curricular que se precisan para realizar la implantación de la Ley Orgánica de Educación en Canarias.

Con carácter general debe observarse que de conformidad con lo previsto en el art. 6.4 LOE, la Administración educativa autonómica debe establecer el currículo de las distintas enseñanzas, en el que habrán de incluir las enseñanzas mínimas fijadas por el Gobierno en ejercicio de la habilitación conferida por el apartado 2 del mismo artículo. Estas enseñanzas mínimas constituirán el 65% del horario escolar, correspondiendo a la Comunidad Autónoma el restante 35% para la impartición de sus incorporaciones propias. De acuerdo con el mismo art. 6 citado, el currículo comprende los objetivos competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas.

El Proyecto de Decreto regula todas las cuestiones citadas en el Anexo I, por lo que ha dado cumplimiento a lo previsto en la normativa básica de aplicación.

3. Con carácter general, el Proyecto de Decreto reitera la normativa básica, no siendo necesaria la reiteración literal de los preceptos básicos (el art. 1 PD reitera el art. 1 "Principios" del R.D. 1631/2006, de 29 de diciembre; el art. 2 P.D., el art. 2 del citado R.D.; los arts. 3 y 4 PD, los arts. 3 y 4 del Real Decreto; los arts. 5 y 6 PD, el art. 6 del R.D. 1631/2006; el art. 7 PD, el art. 7 del mismo Real Decreto, al igual que casi la totalidad de los demás preceptos del Proyecto de Decreto).

Cualquier disposición reglamentaria se debería caracterizar por su claridad y fácil manejo y también por una adecuada técnica normativa, procurando reunir en un solo texto la regulación de la materia pero evitando, en lo posible, las reiteraciones literales de otras normas, en este caso, básicas.

Lo adecuado en una buena técnica normativa sería concretar la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias en que la normativa básica lo permite, eludiendo su reiteración.

4. Como observaciones concretas y de detalle, cabe formular las siguientes.

Art. 2.

Dedicado a los "Fines", reitera el art. 2 del R.D. 1631/2006, de 29 de diciembre.

Art. 5.5.

De conformidad con el art. 25.7 LOE y 5.9 del R.D. 1631/2006, de 29 de diciembre, sólo se podrá limitar la elección de materias y opciones de los alumnos cuando haya un número insuficiente de los mismos para alguna de ellas a partir de criterios objetivos establecidos previamente por las Administraciones educativas.

El art. 5.5 PD habilita a su vez a la Administración educativa para establecer estos criterios, pero esta habilitación es genérica, dado que no se condiciona a la existencia de un número insuficiente de alumnos, que es el presupuesto legal que motiva la limitación.

Art. 13.4, párrafo tercero.

El art. 12.6 del Real Decreto 1631/2006 condiciona la escolarización en un curso inferior al que le correspondería por edad al alumno a la circunstancia de que dicha escolarización les permita completar la etapa en los límites de edad establecidos con

carácter general. El art. 13.4 debe igualmente establecer este condicionamiento impuesto por la normativa básica.

Art. 14.6.

Este precepto, al introducir la condición de la existencia de una enfermedad o accidente grave u otras circunstancias análogas, es limitativo del supuesto de hecho del art. 13.6 del Real Decreto 1361/2006, que contempla únicamente el hecho de que el alumno no esté en condiciones de obtener el título Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Art. 16.5.

Este precepto debería adecuarse con lo previsto en el art. 15.4 del Real Decreto 1361/2006 en lo que se refiere a las condiciones en que han de realizarse las pruebas. La norma básica permite a las Administraciones educativas establecer durante los dos años siguientes a la finalización de la etapa una convocatoria anual de pruebas para superar aquellas materias pendientes de calificación positiva, siempre que el número de éstas no sea superior a cinco. El art. 16.5 PD debería recoger expresamente estas condiciones.

Art. 17.

El art. 17 del R.D. 1361/2006 tiene por rúbrica, "Documentos e informes de evaluación", siguiendo al art. 16 del R.D. 1361/2006. Pero, a la Comunidad Autónoma de Canarias sólo le corresponde la evaluación, por lo que debería sustituirse el título del precepto, ya que la determinación de los elementos de los documentos (básicos de evaluación) y los requisitos generales derivados del proceso precisos para garantizar la continuidad del alumnado corresponde al Ministerio de Educación y Cultura, previo informe de las Comunidades Autónomas.

Art. 18.

Relativo a la "Autonomía de los Centros", en los cuatro primeros apartados, reitera el art. 17, "Autonomía de los Centros", del R.D. 1361/2006.

El apartado 6 dispone que la Consejería de Educación regulará un procedimiento para que los libros y demás materiales curriculares utilizados se adapten al currículo vigente en la Comunidad. Sin embargo, la referencia al respeto a los principios y valores de la Constitución y del Estatuto de Autonomía se menciona con carácter genérico e indeterminado.

Disposición adicional primera, apartado 6.

Se debería concretar la periodicidad de las pruebas para que las personas adultas (mayores de 18 años) puedan obtener el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Disposición adicional cuarta.

Si el régimen de convalidaciones entre las enseñanzas profesionales de música y danza y las enseñanzas de música y educación física de la educación secundaria obligatoria corresponde al Ministerio de Educación y Ciencia que la establece con efectos para todo el Estado, la rúbrica o título de esta disposición, "Régimen de convalidaciones", se debería sustituir por la de "Aplicación de las convalidaciones".

Disposición derogatoria.

En cuanto a la disposición derogatoria, es innecesario el calificativo de "única". Sería más adecuado, en cuanto al Decreto 51/2002, de 22 de abril, expresar que quedará derogado con la implantación de la nueva ordenación de la Educación Secundaria Obligatoria, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria de este Decreto.

Otras observaciones al Proyecto de Decreto.

5. Debería completarse el "Dispongo" del Proyecto de Decreto, mediante un artículo de aprobación del Reglamento y de sus Anexos sobre ordenación y currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Canarias, incorporando las demás disposiciones adicionales, transitoria y derogatoria.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se establece la Ordenación y Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Canarias se considera conforme a Derecho.