



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 1 3 / 2 0 0 8

(Pleno)

La Laguna, a 23 de julio de 2008.

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 el currículo del segundo ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 302/2008 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Por escrito de 7 de julio de 2008, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, solicita preceptivo Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece la Ordenación y el Currículo del segundo ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de 1 de julio de 2008, tal y como resulta del certificado del Acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

La petición de Dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 20.3 de la Ley 5/2002, del Consejo Consultivo de Canarias, motivándose la reducción del plazo para la emisión del Dictamen de este Consejo en la pretensión de que el Decreto propuesto entre en vigor al comienzo del próximo curso académico 2008/2009. Se trata de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, que establece el Calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica de Educación 2/2006, de 3 de mayo (LOE). Este R.D. 806/2006 prevé, en su art. 3.2, la implantación con carácter general de los tres cursos correspondientes al segundo

* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

ciclo de la Educación Infantil en el año académico 2008-2009. Por ello, la motivación de la urgencia se considera suficiente.

2. En relación con la tramitación del procedimiento, la elaboración del Proyecto de Decreto se ha ajustado, en términos generales, a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

Así, consta en el expediente remitido a este Consejo la siguiente documentación:

El texto del Proyecto de Decreto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración, antes citado, así como el resto de la documentación que lo compone; en concreto, la siguiente:

Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de 27 de junio de 2008 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno); informe de necesidad y oportunidad de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 28 de mayo de 2008 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias); informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 25 de junio de 2008, sobre el impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, modificado por Ley 30/2003, de 13 de octubre]; así como, informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 24 de junio de 2008 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

Informe del Consejo Escolar de Canarias, de 28 de mayo de 2008 (art. 20 de la Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares), contestado por la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa por escrito de 13 de junio de 2008.

Memoria económica de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de 28 de mayo de 2008 (redactada conforme a la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Presupuestos de 23 de mayo de 2002); informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 3 de junio de 2008 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, conforme a la redacción dada por el Decreto 467/1991, de 25 de marzo]; informe de

la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, de 16 de junio de 2008 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

Consta, asimismo, el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 24 de junio de 2008 [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del citado Servicio].

II

En relación a la estructura del Proyecto de Decreto, cuenta el mismo con una introducción, a modo de Exposición de Motivos, en la que se justifica el contexto normativo en el que se inserta la norma proyectada, comenzando con la fundamentación de la cobertura competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias. Asimismo, se justifica el marco educativo al que responde la norma, destacando la importancia y la relevante consideración social que, en las últimas décadas, ha adquirido la Educación Infantil, donde la familia tiene una activa y valiosa participación.

Por otra parte, el contenido normativo está integrado por 14 artículos, en los que se regulan el objeto y ámbito de aplicación de la norma (art. 1), los principios generales a que responde (art. 2), los fines de la Educación Infantil (art. 3), sus objetivos (art. 4), la propuesta pedagógica (art. 5), las áreas y principios pedagógicos (arts. 6 y 7), así como la autonomía de los centros (art. 8), el horario (art. 9), la evaluación (art. 10), la atención a la diversidad (art. 11), la tutoría (art. 12), la participación y colaboración con las familias (art. 13) y, por último, la coordinación entre ciclos y con Educación Primaria (art. 14).

Además, el Proyecto de Decreto contiene una disposición adicional única, relativa a las enseñanzas de religión, una disposición derogatoria del Decreto 89/1992, de 5 de junio, que estableció el currículo vigente, así como de las disposiciones de igual o inferior rango, que se opongan a lo dispuesto en el mismo, y dos disposiciones finales, relativas, respectivamente, al desarrollo reglamentario de la norma y a su entrada en vigor.

Igualmente, forma parte del Proyecto de Decreto un Anexo en el que se desarrolla aquél en relación con las áreas del segundo ciclo de Educación Infantil: conocimiento de sí mismo y autonomía personal; conocimiento del entorno;

lenguajes; comunicación y representación, especificando en cada área cuáles son sus objetivos, contenidos y criterios de evaluación.

III

1. Desde el punto de vista competencial, la materia objeto del Proyecto de Decreto que nos ocupa se inserta en el siguiente contexto normativo.

El Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, en su art. 32.1, el ejercicio de las competencias legislativas y de ejecución en materia de 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, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen.” Se añade que el Estado se reservará las facultades que le atribuye el número 30ª del apartado 1 del art. 149 de la Constitución y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

El Estado, ejerciendo sus competencias en materia educativa, ha aprobado la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que determina una nueva ordenación del sistema educativo. Esta Ley establece en su disposición adicional primera que el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, aprobará su calendario de aplicación. Tal calendario tendrá un carácter 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. En cumplimiento a esta disposición adicional, se ha dictado el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, en el que se establece el calendario de aplicación de la Ley, previendo en su art. 3.2 que “En el año académico 2008-2009, las Administraciones educativas implantarán las enseñanzas correspondientes al primer y segundo ciclo de la Educación Infantil (...)”.

Asimismo, por otra parte, la Ley Orgánica 2/2006, en su art. 6.2, señala que corresponde al Gobierno fijar los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas a las que se refiere la disposición adicional primera, apartado 2, letra c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. En cumplimiento de dicho mandato, se ha dictado el Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, cuyo objeto es establecer las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de la Educación Infantil.

Respecto de este Real Decreto 1630/2006, ha de advertirse que, conforme a lo establecido en su disposición final primera, el mismo tiene carácter de norma básica al amparo de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.1ª y 30ª de la

Constitución y se dicta en uso de la competencia estatal para la ordenación general del sistema educativo y para la fijación de las enseñanzas mínimas.

Por tanto, como señala el Proyecto de Decreto en su introducción, en virtud de las competencias atribuidas a las Administraciones educativas, según el art. 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias establecer la ordenación y el currículo del segundo ciclo de Educación Infantil, del que formarán parte las enseñanzas mínimas establecidas en el citado Real Decreto 1630/2006.

Fijadas por el Estado con carácter básico las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil y teniendo en cuenta las prescripciones para la implantación de esta etapa en el Real Decreto 806/2006, al establecer el calendario de aplicación de la nueva ordenación al sistema educativo, la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias procede a establecer la ordenación y el currículo propio del segundo ciclo de la Educación Infantil en el Proyecto de Decreto que se analiza.

Por tanto, en este Proyecto de Decreto, cuyo currículo no comprende asignaturas, sino áreas de conocimiento, la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, en ejercicio de las competencias vistas, regula la ordenación y el currículo para esta etapa, que tiene carácter voluntario y comprende alumnos de tres a seis años, conforme se dispone en el art. 14.1, *in fine*, de la Ley Orgánica 2/2006. Las áreas que contempla son: Conocimiento de sí mismo, del entorno y del lenguaje, señalándose en el Proyecto de Decreto los objetivos, contenidos y criterios de evaluación para cada área.

Asimismo, se establece en el Proyecto que corresponde a la Consejería competente en materia de educación dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y ejecución de lo establecido en esta norma. En concreto, se prevé la necesidad de establecer los procedimientos necesarios para la realización de la evaluación del alumnado de Educación Infantil (art. 10.5 del Proyecto de Decreto). Todo ello, sin perjuicio de la propuesta pedagógica de cada Centro educativo, que desarrollará y completará el currículo de este segundo ciclo de Educación Infantil (art. 8.2 del Proyecto de Decreto y art. 5.4. R.D. 1630/2006).

2. El Proyecto de Decreto pretende desarrollar las normas básicas que se han citado anteriormente. No obstante, muchos de los preceptos se limitan a reproducir la normativa básica sin realizar una función de desarrollo, para recoger las especificidades de esta Comunidad Autónoma y las propias opciones de la política

autonómica en la materia. De esta manera se producen repeticiones que pueden llevar a dificultades interpretativas o no cumplir con la verdadera función de desarrollo.

IV

El contenido del Proyecto de Decreto objeto de estudio no presenta reparos de legalidad, estando conforme con las normas constitucionales y básicas, así como con los demás parámetros legales de referencia.

1. No obstante, seguidamente se realizan algunas observaciones a su articulado:

Arts. 3 y 4 del Proyecto de Decreto.

Existe ambigüedad en la delimitación de los “fines y objetivos” de la Educación Infantil, que se estima que debe ser corregida, insertando cada contenido en el bloque adecuado con un criterio uniforme.

En efecto, es de tener en cuenta que si bien en la introducción del Real Decreto 1630/2006 se indica que la regulación que realicen las Administraciones educativas deberá incluir los objetivos, los contenidos y los criterios de evaluación, no obstante señala que *“la agrupación en bloques establecida en este Real Decreto tiene como finalidad la presentación de los contenidos de forma coherente”*. Con ello resulta que tal agrupación de bloques no tiene carácter básico, pero ha de ser realizada de manera coherente.

El Proyecto de Decreto reproduce, prácticamente, en sus arts. 3 y 4 lo establecido en los arts. 2 y 3 del Real Decreto 1630/2006, si bien con algunos añadidos, especialmente relacionados con la cultura de nuestra Comunidad Autónoma; así, en el art. 4, apartado d), donde se inserta el objetivo de la iniciación en la identificación de las características más significativas de la realidad de la Comunidad Autónoma de Canarias. Sin embargo, se introducen como fines de la Educación Infantil en el segundo ciclo, en el art. 3, aspectos que en el Real Decreto 1630/2006 se contienen como objetivos de la misma.

Se observa que el art. 3 del Proyecto de Decreto reproduce el art. 2 del R.D. 1630/2006. No obstante, en su inciso final, en cuanto añade como fines *“la adquisición de pautas elementales de convivencia y resolución pacífica de conflictos, así como la comunicación y representación en distintos lenguajes”*, se separa del criterio del R.D. 1630/2006, que en el art. 3, apartado e) los considera objetivos. Y, por otro lado, el Proyecto de Decreto mezcla y repite fines y objetivos, así en el

apartado c) del art. 4, relativo a los objetivos de la Educación Infantil, señala el ejercitar a los niños en la resolución pacífica de conflictos, y en el apartado e) hace referencia al desarrollo de las habilidades comunicativas, así como el descubrimiento de la posibilidad de comunicarse en otra lengua.

Similar consideración cabe hacer dentro de la propia enumeración de los objetivos de la Educación Infantil del art. 4 Proyecto de Decreto, pues deberían establecerse categorías más homogéneas de los ámbitos de desarrollo de las capacidades de los alumnos. Por ejemplo, sería conveniente revisar los apartados e) y g). Así, en el apartado e) se establece como objetivo el desarrollar las habilidades comunicativas orales y descubrir las posibilidades comunicativas en otra lengua; mientras en el apartado g) se fija, también como objetivo, enriquecer y diversificar las posibilidades comunicativas, expresivas y creativas a través de los lenguajes musical, corporal, plástico, corporal y audiovisual, con la finalidad de iniciarse en el movimiento, el gesto y el ritmo. Ambos son parte de un mismo objetivo, el de la comunicación. Y, por otra parte, se señala como finalidad del enriquecimiento y diversificación de las posibilidades comunicativas, expresivas y creativas, el iniciarse en el ritmo, el movimiento o el gesto, que, si bien están muy relacionados con la comunicación, pueden ser también objetivos diferentes.

Art. 5 del Proyecto de Decreto.

El art. 5 del Proyecto de Decreto debe establecer que los Centros docentes cuya oferta sea de al menos un año completo del segundo ciclo de Educación Infantil, tienen que incluir en su "proyecto educativo" el desarrollo del currículo, que formará parte de la "propuesta pedagógica", como resulta del art. 5.4 del R.D. 1630/2006. Y ello porque, de la disposición final 5ª de la LOE 2/2006, cuando señala las normas exceptuadas de carácter básico, no incluye el apartado 2 del art. 14, por lo que éste constituye norma básica, razón por la que, a su vez, se ha incluido en el art. 5.4 del R.D. 1630/2006, que es norma básica, y, por ende, ha de respetar nuestro Proyecto de Decreto en su contenido.

El art. 5 del Proyecto de Decreto desarrolla la llamada "propuesta pedagógica" a la que también se hace referencia en el art. 5.4 del R.D. 1630/2006. Esta "propuesta pedagógica" no equivale exactamente a lo que el Decreto 89/1992, de 5 de junio, por el que se establecía el currículo de la Educación infantil en Canarias, llamaba en su art. 7 proyecto curricular de los Centros, o lo que Ley Orgánica 2/2006, ha venido a llamar, en su art. 121 "proyecto educativo", como parte del contenido de la

autonomía de los Centros. Pero, en cualquier caso, resulta que se deja en manos de los propios Centros educativos, respetando el currículo del ciclo educativo establecido en el Anexo del Proyecto de Decreto, la concreción del currículo según las circunstancias del entorno social y cultural de cada Centro, así como del alumnado y el propio proyecto educativo, lo que implica que la “propuesta pedagógica” supone, en suma, una mayor concreción del currículo que corresponde a cada Centro.

Preceptúa el art. 5.4 del R.D. 1630/2006 que “los Centros docentes desarrollarán y completarán los contenidos del primer ciclo de la Educación infantil y el currículo del segundo ciclo establecidos por las Administraciones educativas, concreción que formará parte de la propuesta pedagógica a la que hace referencia el art. 14.2 de la L.O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y que deberán incluir en su proyecto educativo aquellos Centros cuya oferta sea de, al menos, un año completo”. Por ello se entiende que en el art. 5 del Proyecto de Decreto se debe hacer referencia a que aquellos Centros cuya oferta sea, al menos, de un año completo, tendrán que incluir en su proyecto educativo la concreción del currículo, que formará parte de la propuesta pedagógica.

Cierto que el precepto básico (art. 5.4 RD 1630/2006) es directamente aplicable, pero dada la técnica de elaboración del Proyecto de Decreto, que recoge la mayoría de los preceptos de la citada norma básica, se hace procedente, para una mayor seguridad jurídica, regular también la obligación de los Centros -cuya oferta sea, al menos, de un año completo- de incluir en el proyecto educativo la concreción del currículo, que formará parte de la propuesta pedagógica.

Disposiciones adicional y derogatoria.

No es procedente utilizar el término “disposiciones adicionales”, en plural, pues sólo hay una, la relativa a las enseñanzas de religión, desarrollando la equivalente del R.D. 1630/2006. Debería, pues, nominarse como *Disposición adicional*.

En igual sentido, se observa las “disposiciones derogatorias”, que, al ser única, debería rubricarse como *disposición derogatoria*.

2. Otras observaciones puntuales.

Con el fin de completar los artículos del Proyecto de Decreto o evitar inseguridades jurídicas, se realizan las siguientes observaciones.

Arts. 2.3, 10.4 y 12.2.

Además de la “familia” añadir la expresión *padres* que, conforme al art. 27 de la Constitución y 154 y siguientes del Código Civil, son los que tienen normalmente la patria potestad.

Art. 7.2.

La frase “más de lo que los saben acerca del mundo” debe sustituirse por la de *más de lo que saben acerca del mundo*.

Disposición adicional única.dos.

El número 3 debe ir en el 4, por lógica en la materia tratada; primero debe regularse lo que tiene relación directa con el título de la disposición y al final regularse el supuesto negativo, es decir, el de quienes no quieren tal enseñanza.

Observaciones al Anexo.

En su caso, de acuerdo con el art. 10 de la Constitución Española, podría añadirse en los supuestos que lo requieran, por afectar a aspectos relativos al cuerpo y a la propia imagen, que las enseñanzas y actividades en todo caso *deberán respetar la dignidad de los niños*.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se establece la Ordenación y el Currículo del segundo ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias es conforme a Derecho.