



Dictamen

6/2016

Proyecto de orden por la que se modifica la Orden de 16 de junio de 2014, por la que se aprueba el currículo de Educación primaria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 6/2016

Mayo de 2016

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2016
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en sesión celebrada el 4 de mayo de 2016, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 6 de abril de 2016 se recibió en el Consejo Económico y Social de Aragón un correo electrónico por el que se remitía una nota suscrita por el señor Director General de Planificación y Formación Profesional del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, por la que se solicitaba informe de este Consejo sobre el “proyecto de Orden de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte por la que se modifica la Orden de 16 de junio de 2014, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el currículo de Educación Primaria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón”. La citada nota remite a la página web www.educaragon.org, donde está disponible el texto del proyecto.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el proyecto de orden ha sido analizado por la Comisión Social, en su reunión de fecha 29 de abril de 2016, que acordó elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española de 1978 establece las orientaciones básicas que han de presidir el sistema educativo español. En ella se recogen tres aspectos esenciales: el reconocimiento del derecho a la educación como uno de los derechos fundamentales que los poderes públicos deben garantizar (artículo 27), otros derechos relacionados con ésta –como son el derecho de igualdad, la libertad de cátedra, ideológica y religiosa o el derecho a la cultura– y la descentralización de la administración en materia educativa.

En nuestro estado autonómico las competencias sobre educación están repartidas entre la administración central y las comunidades autónomas. El precepto constitucional clave en relación con este reparto competencial es el artículo 149.1.30ª de la Constitución, que atribuye al Estado en exclusiva la regulación de las condiciones para la expedición de títulos académicos y profesionales y las “normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución”. Las competencias de las comunidades autónomas provienen implícitamente del margen que existe en el artículo 149.1.30ª y de la cláusula del artículo 149.3 de la Constitución (las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos) y directa y explícitamente de lo previsto en los distintos estatutos de autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, recoge en su artículo 73 la enseñanza como materia de competencia de la Comunidad Autónoma en los siguientes términos:

"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación [...]".

Por tratarse de una materia de competencia compartida, la legislación básica en educación corresponde al Estado. Por lo que se refiere al currículo de la educación primaria, esta legislación ha de encontrarse en la Ley orgánica 2/2006, de Educación, fundamentalmente en sus artículos 6, 6 bis y 16 a 21 (en su actual redacción, dada por la Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa).

En concreto, para la fijación del currículo, el artículo 6 bis de la Ley orgánica 2/2006 distribuye las competencias entre los diferentes niveles administrativos: Gobierno de la Nación, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, comunidades autónomas y centros docentes. En concreto, reconoce a las administraciones educativas autonómicas competencia para:

- 1.º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales.*
- 2.º Establecer los contenidos de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.*
- 3.º Realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia.*
- 4.º Fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales.*
- 5.º Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica.*
- 6.º En relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.*
- 7.º Establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica."*

En desarrollo de la competencia que la Ley orgánica de Educación –en la redacción dada por la Ley orgánica para la mejora de la calidad educativa– reserva al Estado, el Gobierno de la Nación aprobó el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, que, de acuerdo con su disposición final segunda, tiene el carácter de norma básica, y por tanto de obligado cumplimiento por las administraciones educativas.

A esta norma todavía debe sumarse la Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el

bachillerato, que declara su carácter de norma básica (disposición final primera) y su aplicación en todo el territorio nacional (artículo 1).

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante Orden de 16 de junio de 2014, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, se aprobó el currículo de la educación primaria adaptado a las previsiones del Real Decreto 126/2014, y se autorizó su aplicación en los centros docentes aragoneses.

Por su parte, la Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio cultural aragonés, ha sido objeto de dos sucesivas reformas, por las leyes 14/2014, de 30 de diciembre, y 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón para los años 2015 y 2016, respectivamente, que han modificado su redacción en relación con la determinación de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

El proyecto de orden sometido a dictamen del Consejo pretende adaptar el currículo de la educación primaria establecido por la citada Orden de 16 de junio de 2014, por un lado, modificando la distribución del horario lectivo y, por otro, estableciendo el currículo de las materias "Lenguas propias de Aragón. Lengua catalana", "Lenguas propias de Aragón. Lengua aragonesa" y "Ciencias Sociales de Aragón".

II. Contenido

El proyecto de orden consta de una exposición de motivos, un artículo, una disposición final y tres anexos.

En la exposición de motivos se atiende al marco jurídico en que se dicta la orden.

El artículo único realiza, en sus diez apartados, otras tantas modificaciones en la Orden de 16 de junio de 2014, por la que se aprueba el currículo de la educación primaria, en cuestiones como el tratamiento de las lenguas propias de Aragón, los programas bilingües o plurilingües, los planes de orientación y acción tutorial o el horario de las distintas áreas de conocimiento.

La disposición final única prevé la inmediata entrada en vigor, y su aplicación a partir del curso 2016/2017.

El primero de los anexos, señalado en el proyecto como "Anexo II", incorpora los currículos de las materias "Lenguas propias de Aragón. Lengua catalana", "Lenguas propias de Aragón. Lengua aragonesa" y "Ciencias Sociales de Aragón", siguiendo la estructura: introducción; contribución al desarrollo de las competencias clave; orientaciones metodológicas; y, distinguiendo por cursos y bloques, contenidos, criterios de evaluación, competencias clave y estándares de aprendizaje evaluables.

Los dos últimos anexos, señalados como "Anexo III" y "Anexo IV", establecen, respectivamente, la "distribución de periodos lectivos semanales de 45 minutos por cursos en Educación Primaria" y la "distribución horaria de la autonomía de centro".

III. Observaciones de carácter general

I

El sistema educativo en España

El Consejo Económico y Social de Aragón, tal como hizo recientemente en dictámenes relacionados con los currículos educativos de las etapas de educación secundaria obligatoria y bachillerato, quiere comenzar estas observaciones manifestando su preocupación por la inestabilidad que la legislación educativa viene sufriendo en las últimas décadas, al ritmo de los cambios en las mayorías parlamentarias gobernantes en nuestro país.

Para el Consejo, nuestro sistema educativo precisa de un mínimo de perdurabilidad, la suficiente al menos para apreciar el acierto o error de las decisiones adoptadas y, en su caso, meditar con sosiego las mejoras susceptibles de implantarse. Alejar el “debate educativo” de la confrontación política y reconducirlo a ámbitos que le son más propios, colaboraría sin duda a mejorar un sistema complejo y diverso, como el educativo, en que el corto plazo puede servir para introducir mejoras, pero no tanto para comprobar sus resultados.

En este sentido, el Consejo Económico y Social de Aragón quiere sumar su voz a la de quienes abogan por la existencia de un acuerdo político capaz de aportar estabilidad al día a día de la comunidad educativa, de forma que pueda centrar todos sus esfuerzos en mejorar los resultados de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

II

El sistema educativo en Aragón

En anteriores dictámenes (números 2 y 3 de 2016) el Consejo ha señalado con cierto detalle cómo la Constitución dejó sentadas las características del sistema educativo español, hasta el punto de determinar que se trata de un sistema educativo *único*, llamado a adaptarse a la realidad del territorio en que ha de ser aplicado.

Esta adaptación habrá de realizarse a través de los currículos aplicables en las distintas etapas de la enseñanza, currículos cuya fijación se distribuye mediante un proceso de aportación sucesiva entre la administración general del estado (responsable de garantizar que se trata de un sistema educativo *único* y para todos, que expide títulos válidos en todo el territorio), las administraciones educativas autonómicas (responsables de *adaptar* el currículo a las características y necesidades de cada comunidad autónoma) y los centros docentes (responsables de *aplicar* ese currículo teniendo en cuenta la realidad de su entorno y el carácter de su comunidad educativa).

En esta línea, el Consejo Económico y Social de Aragón respalda la voluntad, reconocible en el proyecto de orden sometido a dictamen, de profundizar en la adaptación del currículo de la educación primaria a las características actuales de Aragón, concretando elementos de algunas materias (Lenguas propias de Aragón y Ciencias sociales de Aragón) a la realidad inmediata de los escolares aragoneses. En

todo caso, el Consejo considera que sería conveniente reflexionar sobre la adecuación de la denominación “Ciencias Sociales de Aragón”, por cuanto dicha terminología puede llevar a la falsa creencia de que esta área de conocimiento únicamente incluye contenidos relacionados con la Comunidad Autónoma de Aragón.

En especial, el Consejo valora positivamente que se complete, mediante la materia “Lenguas propias de Aragón. Lengua catalana” la laguna que dejó el currículo hoy vigente en cuanto a la “lengua aragonesa propia del área oriental”, que la Orden de 16 de junio de 2014 dejó remitida en su disposición adicional sexta a “posteriores desarrollos normativos”.

El Consejo es consciente de que ésta –la fijación de las “lenguas propias de Aragón”– es una cuestión relevante en el debate político en nuestra Comunidad Autónoma y que ha venido sufriendo en los últimos años sucesivas modificaciones legales, especialmente desde la aprobación de la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, derogada por la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, que a su vez parece hoy amenazada de desplazamiento a la vista de la última redacción dada al artículo 4 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio cultural aragonés.

También en este ámbito el Consejo Económico y Social de Aragón cree conveniente aplicar la recomendación de alejar en lo posible el debate educativo de la confrontación política, permitiendo a los centros educativos aragoneses desarrollar su labor centrada en la enseñanza y el aprendizaje en el concreto entorno en que vive su respectiva comunidad educativa.

III

La autonomía de los centros docentes

Tal como ya se ha indicado, la concreción del currículo necesita de la participación de los propios centros docentes, responsables de desarrollarlo, complementarlo y aplicarlo en la realidad de su entorno social y económico y con su propio alumnado. Esa concreción podrá resultar más adecuada conforme mayor flexibilidad se otorgue para ese fin a los centros docentes.

En este sentido, el Consejo aprecia el esfuerzo que realiza el proyecto sometido a dictamen para ampliar el ámbito de autonomía de los centros, fundamentalmente a través del reconocimiento a todos los centros de la disponibilidad de la carga lectiva que corresponde a la denominada “autonomía de centro”, disponibilidad que actualmente sólo existe para aquellos centros con proyectos bilingües o plurilingües autorizados.

Asimismo, se estima acertado que las actividades propias de la “autonomía de centro” no queden limitadas a las enseñanzas de carácter lingüístico, sino que admitan otros contenidos –adaptados a la realidad del alumnado de cada centro– como los programas de salud, los planes de mejora en competencias clave, otros programas del centro o incluso la ampliación de horario de otras áreas. Y, en esa misma línea de

favorecer la aplicación del currículo con la máxima adaptación al alumnado de cada grupo, se considera igualmente acertada la recuperación del plan de orientación y acción tutorial.

Siguiendo en esta misma materia de adaptaciones a las circunstancias específicas de cada centro, quiere llamarse la atención sobre la redacción que el proyecto de orden propone (en su apartado 9) para la disposición adicional quinta, referida a los centros con proyectos específicos ya autorizados que requieran adaptaciones horarias. Con esa redacción puede quedar la duda de si la adaptación a la distribución horaria del anexo III es obligada para estos centros (“se acogerán”) o voluntaria (“siempre que cuenten con autorización expresa”).

Por último, y en relación con la autonomía de los centros docentes que el proyecto de norma pretende potenciar como uno de sus principales objetivos, este Consejo desea formular dos apreciaciones:

- La primera se refiere a la estructuración del horario de educación primaria (25 horas semanales) en 30 sesiones de 45 minutos, contemplada en el nuevo artículo 10.2 de la Orden y en su anexo III. La fijación general, sin posibilidad de excepción, de sesiones de 45 minutos podría colisionar con la autonomía de los centros al imposibilitar la realización por parte de éstos de actividades que pueden requerir sesiones de mayor duración, como, por ejemplo, el desarrollo de trabajos en equipo, la realización de ciertas actividades de educación física, o la utilización de nuevas tecnologías.
- Por otra parte, y aún siendo conscientes del alcance de la modificación que se plantea, el Consejo quiere llamar la atención sobre la conveniencia de abordar en primaria, al igual que ya se ha propuesto por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón para otros currículos, la reducción de los estándares de aprendizaje evaluable a los que hacen referencia los artículos 11 y 12 de la orden de 16 de junio de 2014 actualmente vigente. Dicha reducción contribuiría, sin duda, a flexibilizar la aplicación del currículo y permitiría disponer de mayor tiempo para destinar a los procesos de enseñanza y aprendizaje.

IV

Procedimiento de elaboración y técnica normativa

El Consejo Económico y Social de Aragón, que tiene como lema institucional “el valor de la participación”, suele dedicar una atención especial a la medida en que los procedimientos de elaboración de proyectos normativos han previsto la participación de los ciudadanos y los diferentes colectivos y grupos de interés. En este sentido, el Consejo quiere reconocer el cumplimiento de los trámites de audiencia e información pública en la elaboración de este proyecto de orden.

Por otra parte, considerando esas vías de participación, el resto de informes preceptivos que según la propia Memoria justificativa del proyecto deberán recabarse (señaladamente los del Consejo Escolar y del Consejo Consultivo de Aragón), y el

carácter técnico pedagógico de la mayor parte del contenido del currículo, este Consejo Económico y Social considera más oportuno no realizar observaciones de carácter específico sobre el texto concreto del proyecto de orden.

No obstante, el Consejo sí quiere dejar, al menos, citadas algunas cuestiones de carácter general a las que suele dedicar alguna reflexión en sus dictámenes.

Por un lado, y reiterando lo ya señalado en los dictámenes 2/2016 y 3/2016, quiere llamar la atención sobre la insuficiencia del contenido económico de la Memoria justificativa del proyecto, que se limita a una simple reflexión sobre los costes para el presupuesto del Departamento que se derivarían de la aprobación de la norma, sin atender las posibles consecuencias que podría tener sobre los ciudadanos, las empresas y las organizaciones que puedan resultar afectadas por la modificación de la norma.

Por otro lado, el Consejo suele dedicar atención específica a la medida en que los proyectos normativos que se someten a su consideración facilitan su comprensión por los ciudadanos interesados, con el objetivo global de mejorar en la simplificación y depuración del ordenamiento jurídico.

En relación con este objetivo, el Consejo considera que la exposición de motivos no cumple suficientemente con lo previsto en las directrices de técnica normativa adoptadas por el Gobierno de Aragón, según las cuales la parte introductoria debe "explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación".

La exposición de motivos resulta poco esclarecedora sobre el objetivo y el contenido de la norma, ya que mantiene expresiones vagas ("se han detectado diversos aspectos que requieren una adaptación de la normativa vigente para conseguir una mejora en el currículo") o poco oportunas ("todo ello hace recomendable iniciar el procedimiento de adaptación desde nuevos criterios...") para la norma definitiva. Aun cuando estas expresiones fueron adecuadas como exposición de motivos de la orden administrativa que decidió iniciar el procedimiento de modificación del currículo (Orden de 12 de febrero de 2016, de la que proceden literalmente), ya no lo serán una vez que se concluya ese procedimiento. Por ello, el Consejo sugiere proceder a una nueva redacción de la exposición de motivos, que explique con claridad la finalidad, el contenido y las novedades que introduce la norma.

En cuanto a los anexos, parece necesario incluir en el texto del proyecto alguna fórmula (nuevo apartado en el artículo único o nueva disposición en la parte final) que apruebe expresamente los nuevos anexos que lo acompañan, y derogue –si es el caso– los correspondientes anexos sustituidos, tanto los referidos al contenido curricular de las materias a incorporar como a las distribuciones horarias previstas.

Por último, sería conveniente revisar con detenimiento el contenido de los anexos III y IV, ya que existen cuestiones que pueden inducir a error, como los periodos lectivos que corresponden a la autonomía de centro en los cursos 5º y 6º (parece haberse omitido una nota al pie explicativa, que los vincule con la oferta de una segunda lengua extranjera), el total de periodos lectivos que corresponde al plan de

orientación y acción tutorial (¿5 ó 6?), la “distribución horaria” prevista en el anexo IV (donde no se especifica si indicada en horas o en periodos lectivos), o la asignación para los cursos 5º y 6º de sólo 3 y 2 periodos lectivos (¿horas?), cuando la segunda lengua extranjera –que justificaría esa reducción de la autonomía de centro de 5 a sólo 3 ó 2 periodos– es, según el artículo 7.4, “de elección voluntaria para el alumnado”, por lo que en todo caso parece que convendría asignar los 5 periodos de autonomía de centro también en los cursos 5º y 6º, al menos para los alumnos que no cursen segunda lengua extranjera.

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente el proyecto de orden por el que se modifica el currículo de la educación primaria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya que profundiza en la adaptación de los contenidos del currículo a la realidad social y cultural de Aragón, y refuerza la autonomía pedagógica y organizativa de los centros educativos aragoneses. En todo caso, el Consejo sugiere revisar la redacción de la norma en algunos extremos que se indican a lo largo de este dictamen.

Zaragoza, a 4 de mayo de 2016

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

José Manuel Lasierra Esteban

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea