



Dictamen

2/2016

Proyecto de Orden por la que se aprueba el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria 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 2/2016

Marzo 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, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en sesión celebrada el 18 de marzo de 2016, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 19 de febrero 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 por la que se aprueba el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria 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 regulados en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el proyecto de orden ha sido analizado por la Comisión Permanente, que acuerda elevar al Pleno 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 secundaria obligatoria, esta legislación ha de encontrarse en la Ley orgánica 2/2006, de Educación, fundamentalmente en sus artículos 6, 6 *bis* y 22 a 31 (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 1.105/2014, que establece el currículo básico de la educación secundaria obligatoria y del bachillerato para todo el estado (lo que supuso una modificación del enfoque que mantenía el derogado Real Decreto 1.631/2006, que no fijaba un currículo *básico*, sino que establecía unas *enseñanzas mínimas* correspondientes a la educación secundaria obligatoria). Este Real Decreto 1.105/2014, 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).

Esta nueva regulación estatal determina la necesidad de adaptar el currículo aplicado en Aragón, que está fijado actualmente por la Orden de 9 de mayo de 2007, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el currículo de la educación secundaria obligatoria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón, currículo adaptado al superado Real Decreto de enseñanzas mínimas (Real Decreto 1.361/2006).

Este es el objeto del proyecto de orden sometido a dictamen del Consejo: aprobar el currículo de la educación secundaria obligatoria y autorizar su aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de las competencias reconocidas por la Ley orgánica de Educación y adaptado a las directrices fijadas por el citado Real Decreto 1.105/2014 y la Orden ECD/65/2015.

Como antecedente en esta materia es necesario dejar constancia de que en fecha 28 de mayo de 2015 el *Boletín Oficial de Aragón* publicó una "Orden de 15 de mayo de 2015, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón".

Esta orden sería objeto de un procedimiento de revisión de oficio, resuelto mediante una Orden de 5 de noviembre de 2015, de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, que concluiría acordando en su fallo lo siguiente:

"Declarar la nulidad de pleno derecho de la «Orden de 15 de mayo de 2015, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón»".

II. Contenido

El proyecto de orden consta de una exposición de motivos, treinta y un artículos distribuidos en seis capítulos, nueve disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria, dos finales y cinco anexos.

En la exposición de motivos se atiende al marco jurídico en que se dicta la orden y se revisan los diferentes elementos que componen el currículo.

El capítulo I (artículos 1 a 4) se dedica a disposiciones generales: objeto y ámbito, principios y organización general y contextualización.

El capítulo II (artículos 5 a 13) se ocupa de la ordenación del currículo: elementos, competencias clave, materias, elementos transversales, principios metodológicos y horario.

El capítulo III (artículos 14 a 16) regula la evaluación y promoción.

El capítulo IV (artículo 17) atiende a la titulación como graduado y otras certificaciones.

El capítulo V (artículos 18 a 21) establece mecanismos de atención a la diversidad, orientación y tutoría, y regula los programas de aprendizaje inclusivo y de mejora del aprendizaje y del rendimiento.

El capítulo VI (artículos 22 a 31) desarrolla la autonomía pedagógica de los centros, a través de instrumentos como proyectos curriculares, programaciones didácticas, programas lingüísticos, iniciativas de innovación educativa o materiales didácticos.

Las nueve disposiciones adicionales se refieren a elementos diversos, tales como recursos disponibles, convalidaciones y exenciones, educación de personas adultas, centros de educación especial, enseñanzas de religión, supervisión y asesoramiento, o modificaciones ulteriores del currículo.

Las cuatro disposiciones transitorias prevén cuestiones como el curso en que deberá implantarse el currículo y la evaluación final, el proceso de revisión por los centros de sus proyectos y programaciones, o la vigencia de las normas actuales hasta que se aprueben las previstas por el nuevo currículo.

La disposición derogatoria fija la derogación de la Orden de 9 de mayo de 2007 en el momento en que se hayan implantado totalmente las modificaciones señaladas en las disposiciones transitorias.

Las dos disposiciones finales facultan a los órganos directivos del Departamento competente en materia de educación para dictar las resoluciones necesarias para aplicar el currículo, y prevén la entrada en vigor de la orden el día siguiente al de su publicación.

El anexo I expone las orientaciones metodológicas a aplicar en esta etapa educativa.

En el anexo II se recoge el currículo de treinta y una materias de educación secundaria obligatoria, estructurado en los siguientes apartados: introducción; contribución de la materia para la adquisición de las competencias clave; objetivos; orientaciones metodológicas; y, distinguiendo por cursos y bloques, contenidos, criterios de evaluación, competencias clave y estándares de aprendizaje evaluables.

El anexo III establece la distribución horaria semanal de las diferentes materias en cada uno de los cuatro cursos de educación secundaria obligatoria.

En el anexo IV se recoge el currículo de los tres ámbitos del programa de mejora del aprendizaje y del rendimiento (PMAR), con una estructura similar a la indicada en el anexo II para las materias de la educación secundaria obligatoria.

Y en el anexo V se establece la distribución semanal de periodos lectivos del programa de mejora del aprendizaje y del rendimiento.

III. Observaciones de carácter general

I

El sistema educativo en España

Antes de entrar en el examen del proyecto de orden sometido a dictamen, referido al currículo que habrá de aplicarse a partir del próximo curso en los centros docentes aragoneses, el Consejo Económico y Social de Aragón no quiere desaprovechar la ocasión de manifestar 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

La Constitución Española de 1978 dejó sentadas las características de lo que hoy es el sistema educativo español, entre ellas su carácter de servicio público, la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, las libertades de enseñanza y de creación de centros docentes, la programación general de la enseñanza por los poderes públicos o la validez en todo el territorio de los títulos académicos y profesionales. A partir de las previsiones constitucionales de los artículos 27 y 149.1.30ª, ya puede afirmarse que el español es un sistema educativo *único*, llamado a adaptarse a la realidad del territorio en que ha de ser aplicado.

Esta ha sido la premisa sobre la que las diferentes leyes educativas que se han sucedido a partir de 1990 –con diferentes acentos, lógicamente– han estructurado la definición de los currículos de las distintas etapas de la enseñanza, distribuyendo su fijación 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).

El Consejo Económico y Social de Aragón entiende, por ello, que el principal objetivo que debe perseguirse con el proyecto de orden sometido a su dictamen es, respetando el marco –muy detallado en muchos extremos– fijado por la normativa básica estatal, adaptarlo a las características actuales de Aragón y a sus necesidades para avanzar en la dirección del progreso económico y social.

Por este motivo, el Consejo valora positivamente que el currículo parta de una contextualización en la realidad de la Comunidad Autónoma (desarrollada especialmente –aunque no sólo– en el artículo 4 del proyecto de orden), en la que se incorporan como estrategias básicas algunas que son claves, en opinión de este Consejo, para el futuro de Aragón, como la atención –compensadora– a la diversidad; la educación en el ámbito social y el fomento de la convivencia y la participación; el aprendizaje “efectivo” de al menos una lengua extranjera; la comprensión de las tecnologías de la información y la comunicación como un instrumento, y no como un fin, o el desarrollo de la creatividad, la innovación y el emprendimiento.

En línea con estas estrategias, se consideran adecuadas la incorporación en el *currículo aragonés* de materias propias en el “bloque de libre configuración autonómica” y la inclusión de contenidos relacionados con Aragón en otras asignaturas, así como la consideración de alguna de estas estrategias como elemento transversal que debe trabajarse en todas las materias de conocimiento curricular (artículo 11 del proyecto de orden).

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 socioeconómico y con su propio alumnado. Ello exige alcanzar un punto de equilibrio entre la igualdad de oportunidades y la equidad, entre lo común y lo diverso.

Con este objetivo, el Consejo respalda que, en la ordenación del currículo, el proyecto de orden prevea la adaptación a las circunstancias propias de cada centro, sea a través de la enseñanza de lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón –y siempre sobre la base de la voluntariedad–, sea a través de diferentes talleres para la adquisición de competencias en comunicación lingüística o matemática.

Asimismo, el Consejo aprecia el conjunto de medidas de atención a la diversidad, orientación y tutoría, así como el esfuerzo por flexibilizar los distintos programas (programas de aprendizaje inclusivo, y de mejora del aprendizaje y del rendimiento) para atender las dificultades de aquellos alumnos que presentan necesidades específicas de apoyo educativo. Igual valoración merece el tratamiento flexible que el proyecto de orden concede a la autonomía pedagógica y organizativa de los centros educativos, así como al fomento de proyectos de innovación e investigación educativa.

Por último, y en la misma línea de flexibilizar la aplicación del currículo, y favorecer que docentes y alumnos puedan concentrarse en la enseñanza y el aprendizaje, parece adecuada la simplificación del proceso de evaluación, fundamentalmente por la contención de los estándares de aprendizaje evaluable introducidos por la Ley orgánica para la mejora de la calidad educativa.

IV

El procedimiento de elaboración del proyecto de currículo

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 es plenamente consciente de los condicionantes temporales en que se elabora el proyecto de orden sometido a dictamen, una vez producida la declaración de nulidad de los currículos aprobados en mayo de 2015, que pretendían cumplir con el ajustado calendario de implantación previsto en la disposición final primera del Real Decreto 1.105/2014. Con estas limitaciones, resulta oportuno reconocer la voluntad del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de someter el proyecto a los trámites de audiencia de organizaciones y asociaciones, y de información pública, así como el resto de informes que resulten preceptivos (señaladamente los del Consejo Escolar de Aragón y del Consejo Consultivo).

No obstante, aun cuando sólo sea a efectos de su constancia –dada la urgencia de la aprobación del currículo, para su consideración en las labores de preparación del próximo curso escolar–, el CESA suele recomendar, sobre todo cuando se trata de regulaciones de carácter general o que afectan a un amplio colectivo de personas o grupos con intereses que pudieran resultar no coincidentes, separar en dos momentos la intervención de los ciudadanos en el proceso de elaboración de disposiciones: un primer momento de participación y debate, de carácter previo a la redacción de la norma, con el objeto de detectar intereses o propuestas; y un segundo trámite de información pública sobre la redacción que se propone. Cumplir detenidamente con cada uno de estos momentos puede convertirse en instrumento que colabore al mayor consenso sobre la regulación que definitivamente se apruebe y, en este caso, a la deseada estabilidad de los elementos estructurales del sistema educativo.

El Consejo suele igualmente hacerse eco de una exigencia actual de la sociedad en relación con el sistema jurídico, y es la de una imprescindible tendencia hacia la simplificación del propio sistema y de las normas que lo integran, para facilitar tanto su comprensión como su aplicación por los destinatarios. En esta línea –y partiendo de la complejidad por la distribución de competencias en este ámbito y por la amplitud de los contenidos a regular por este proyecto–, se considera acertada la regulación en dos normas diferentes de los currículos correspondientes a la educación secundaria obligatoria y al bachillerato (a pesar de su tratamiento conjunto en la correspondiente norma básica estatal), de forma que una eventual reforma de alguno de ellos no pusiera en cuestión la del conjunto.

Asimismo, merece un juicio favorable la propia técnica normativa de reproducir en la norma autonómica, incluso literalmente, la regulación básica de la norma estatal que resulta de obligado cumplimiento. Aun cuando este modo de actuar presenta el riesgo de que una modificación de la norma básica genere automáticamente la inaplicabilidad del precepto autonómico correspondiente al modificado, tiene la ventaja de que la norma autonómica puede ser comprendida como un todo por sus destinatarios. Sin embargo, conviene al menos dejar indicado que, siempre que se sigue esta técnica normativa, la omisión de unos u otros preceptos o contenidos de la

norma básica –por ejemplo, los referidos a la evaluación final de la educación secundaria obligatoria– puede dar lugar a dificultades de interpretación o controversias sobre su aplicabilidad.

Por lo demás, dado 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 la redacción concreta del texto del proyecto de orden.

Por último, el Consejo quiere llamar la atención sobre la parquedad del contenido económico que suelen contener las “memorias justificativas” que, por aplicación del artículo 48.3 de la Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón, deben acompañar a los proyectos normativos.

En este caso, la Memoria justificativa, a la que puede accederse a través del portal de Transparencia del Gobierno de Aragón –sería conveniente facilitar igualmente el acceso a través de la página www.educaragon.org, a la que se remite para la descarga del proyecto de currículo–, se limita a señalar que el proyecto “no implicaría aumento alguno en el presupuesto del Departamento, ya que en lo relativo a las modificaciones en las distintas materias, no se prevé que alteren las necesidades de recursos humanos en los centros educativos”.

Para este Consejo, cuando la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón indica que el contenido de esta memoria atenderá al “impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación”, es claro que no está refiriéndose únicamente a su repercusión en los presupuestos públicos, sino que también está exigiendo un estudio de sus consecuencias sobre los ciudadanos, las empresas y las organizaciones que puedan resultar afectadas por las decisiones propuestas en el proyecto. Y, en este caso, resulta evidente que sí pueden existir algunas repercusiones económicas –por limitadas que pudieran considerarse– de la aprobación de un nuevo currículo educativo.

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente el proyecto de orden por la que se aprueba el currículo de educación secundaria obligatoria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón, por entender que realiza una adecuada adaptación a las características y necesidades de Aragón, y refuerza la autonomía pedagógica y organizativa de los centros educativos aragoneses.

Zaragoza, a 18 de marzo de 2016

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
en funciones

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL
en funciones

Belén López Aldea