

EXPTE. 479/2018

INFORME DE VALIDACIÓN PREVIO A LA ADOPCIÓN DE ACUERDO DE INICIO QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DESARROLLA EL CURRÍCULO CORRESPONDIENTE A LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN ANDALUCÍA.

Con fecha 18 de julio, la Dirección General de Ordenación Educativa remite el proyecto normativo citado en el encabezamiento.

Conforme a lo establecido en la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general, y en ejercicio de las competencias asignadas en el artículo 6 del Decreto 207/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, se emite el presente informe con carácter previo al acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición indicada en el encabezamiento.

El informe de validación, por su propia naturaleza, no contiene un análisis pormenorizado del texto, la Secretaría General Técnica se pronunciará con más detalle en el preceptivo informe que habrá de emitir en el momento procedimental oportuno.

En esta fase, previa a la adopción por la titular de la Consejería del acuerdo para iniciar la tramitación, nuestras observaciones se centran en los aspectos formales y competenciales de la norma en proyecto, en su corrección formal y en verificar si la documentación adjunta es completa y cumple los requisitos exigidos por la normativa que le resulte aplicable.

I.- ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO.

En la actualidad se encuentra vigente la Orden de 17 de marzo de 2015, por la que se desarrolla el currículo correspondiente a la Educación Primaria en Andalucía, norma que en los diversos informes sobre ella recaídos se juzgó acorde con el marco normativo en el que venía a insertarse.

Según se expone en la memoria justificativa que suscribe el Director General de Ordenación Educativa, una reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 25 de mayo de 2018, declaró nula, por cuestión formal de tramitación, la precitada Orden; pronunciamiento sobre el que no consta a esta Secretaría, a la fecha, su firmeza. Para hacer frente a esta situación en aras de la seguridad jurídica, el órgano directivo proponente pone de manifiesto que: *“con la finalidad de garantizar la mayor seguridad jurídica en este ámbito, resulta necesario, ante el eventual resultado del recurso de casación contra la sentencia citada, iniciar la tramitación de una nueva orden que, de manera similar a la*

anterior (SIC), vuelva a regular los aspectos contenidos en la Orden de 17 de marzo de 2015”.

El marco normativo en el que vendría a insertarse el nuevo reglamento es el que expusimos en su día en nuestro informe de 27 de febrero de 2015, en relación con la Orden de 17 de marzo de 2015 y que, acertadamente, a nuestro juicio, se recoge en el preámbulo del actual proyecto y en las memorias que lo acompañan. No obstante, para mayor claridad, lo reproducimos a continuación:

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante LOMCE), modifica sustancialmente los aspectos curriculares del sistema educativo en las etapas de Educación primaria, Educación Secundaria y Bachillerato.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, antes de la reforma operada por la LOMCE, definía el currículo como el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas previstas en la Ley, sin embargo, tras la modificación introducida por la LOMCE, el artículo 6 define el currículo como la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas, señalando, en su apartado segundo, que estará integrado por los siguientes elementos:

- a) Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.
- b) Las competencias, o capacidades para aplicar de forma integrada los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, con el fin de lograr la realización adecuada de actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.
- c) Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias.
Los contenidos se ordenan en asignaturas, que se clasifican en materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas.
- d) La metodología didáctica, que comprende tanto la descripción de las prácticas docentes como la organización del trabajo de los docentes.
- e) Los estándares y resultados de aprendizaje evaluables.
- f) Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

Además la reforma también ha venido a modificar de forma sustancial las competencias de las distintas Administraciones educativas para la aprobación de los currículos de las distintas etapas, introduciendo el artículo 6.bis, relativo a la distribución de competencias.

En el apartado primero, reserva al Gobierno el diseño del currículo básico en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables.

En su apartado segundo se viene a señalar que “2. En Educación Primaria, en Educación Secundaria Obligatoria y en Bachillerato, las asignaturas se agruparán en tres bloques, de asignaturas troncales, de asignaturas específicas y de asignaturas de libre configuración autonómica, sobre los que las Administraciones educativas y los centros docentes realizarán sus funciones de la siguiente forma:

a) Corresponderá al Gobierno:

1.º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales.

2.º Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas.

3.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria.

b) Corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato:

1.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas.

2.º Determinar las características de las pruebas.

3.º Diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria.

c) Dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con los apartados anteriores, las Administraciones educativas podrán:

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.

d) *Dentro de la regulación y límites establecidos por las Administraciones educativas de acuerdo con los apartados anteriores, y en función de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa, los centros docentes podrán:*

1.º Complementar los contenidos de los bloques de asignaturas troncales, específicas y de libre configuración autonómica y configurar su oferta formativa.

2.º Diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios.

3.º Determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas.

e) *El horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de asignaturas troncales se fijará en cómputo global para toda la Educación Primaria, para el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, para el cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria, y para cada uno de los cursos de Bachillerato, y no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general. En este cómputo no se tendrán en cuenta posibles ampliaciones del horario que se puedan establecer sobre el horario general.*

Por su parte, y ya en sede de las respectivas enseñanzas y su ordenación (Título I), el artículo 16 establece que “ 1.La educación primaria es una etapa educativa que comprende seis cursos académicos, que se cursarán ordinariamente entre los seis y los doce años de edad.

2. La finalidad de la Educación Primaria es facilitar a los alumnos y alumnas los aprendizajes de la expresión y comprensión oral, la lectura, la escritura, el cálculo, la adquisición de nociones básicas de la cultura, y el hábito de convivencia así como los de estudio y trabajo, el sentido artístico, la creatividad y la afectividad, con el fin de garantizar una formación integral que contribuya al pleno desarrollo de la personalidad de los alumnos y alumnas y de prepararlos para cursar con aprovechamiento la Educación Secundaria Obligatoria [...]”.

En el artículo 17 se fijan los objetivos de estas enseñanzas y en el artículo 18 se establece su organización, la etapa de Educación Primaria comprende seis cursos y se organiza en áreas, que tendrán un carácter global e integrador, determinando este mismo precepto las áreas del bloque de asignaturas troncales y de asignaturas específicas que debe de cursar el alumnado, además el alumnado podrá cursar algún área más en el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica.

Asimismo, debe mencionarse en el ámbito estatal, el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, norma ésta de carácter básico, que se dicta al amparo del artículo 149.1.30ª de la Constitución.

Por su parte, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, dedica la Sección segunda del Capítulo III del Título I a la Educación Primaria.

El objeto del proyecto de Orden que se analiza es la concreción de los diferentes elementos que integran el currículo de la etapa de Educación Primaria en nuestra Comunidad Autónoma, en desarrollo del Decreto 97/2015, de 3 de marzo, por el que

se establece la ordenación y el currículo correspondiente a la Educación Primaria en Andalucía

II- VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA.

Se acompaña, de forma adecuada, al texto del proyecto normativo, que será denominado "borrador 0", toda la documentación exigida por la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general.

III- COMPETENCIA, HABILITACIÓN Y RANGO NORMATIVO.

La competencia en que se fundamenta el proyecto de Orden remitido es la prevista en el artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía, como competencia compartida, el establecimiento de los planes de estudio, incluida la ordenación curricular.

El ejercicio de esta competencia comprende, de conformidad con lo dispuesto en el epígrafe 1º del artículo 42.2 del texto estatutario, la potestad reglamentaria.

Con respecto a la potestad reglamentaria, cabe señalar que el artículo 119.3 del propio Estatuto de Autonomía atribuye su ejercicio al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros. El artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que *"Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno"*.

En este sentido, el artículo 5.7 del Decreto 97/2015, de 13 de marzo, señala que *"El currículo contemplado en el presente artículo, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, será concretado por orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de educación"*, si bien, es necesario advertir que la norma en la que se apoya, a la fecha de emisión de este informe, aún no ha sido aprobada.

Por otra parte, en su DF 2ª contiene una cláusula general de habilitación para su desarrollo y ejecución.

El artículo 46.4 de la precitada Ley 6/2006, de 24 de octubre, establece que revestirán la forma de Orden las disposiciones y resoluciones de las personas titulares de las Consejerías.

En cuanto a las competencias que se ejercen, la habilitación que corresponde a la titular de la Consejería y el rango normativo, se obtiene un pronunciamiento favorable.

IV.- ESTRUCTURA

El proyecto de Orden sometido a nuestra consideración consta de un preámbulo o introducción, 9 artículos, una disposición adicional única, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única, 1 disposición final única, y 3 anexos.

Resulta adecuado en cuanto a estructura y composición a las directrices de técnica normativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005), de aplicación supletoria.

V.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Con carácter general y con la reserva propia de un análisis tan somero como el que se efectúa, el proyecto que viene a reproducir en lo esencial el contenido de la Orden de 17 de marzo de 2015, se ajusta al marco normativo descrito más arriba.

Realizadas estas consideraciones de carácter general, procede analizar el contenido del proyecto sometido a nuestra consideración:

– ***A la parte expositiva.***

En principio, la estimamos correcta en este primer análisis, cumple las funciones que la técnica normativa asigna a esta parte de la disposición: describir su contenido, expresar su objeto y finalidad, las competencias y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

– ***A la parte dispositiva.***

Se reproduce el texto de la Orden de 17 de marzo de 2015, que fue objeto en su día de los correspondientes informes preceptivos, incluyendo los de esta Secretaría General Técnica y de la Asesora Jurídica de la Consejería, por lo que en esta fase de validación no se formularán observaciones.

- ***A la parte final.***

Parece adecuado desde el punto de vista de la seguridad jurídica derogar expresamente la Orden de 10 de agosto de 2007, dado que, si finalmente se declara por el órgano jurisdiccional la nulidad de la Orden de 17 de marzo de 2015, toda la regulación de ésta es nula y no produce efectos, incluida las derogaciones que hubiese efectuado, caso bien distinto al previsto en el art. 2.2 del Código Civil “*Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.*”

Por tanto, dicha nulidad que supondría también la de la propia derogación contenida en la norma, nos llevaría a una situación incongruente en que no figuraría expresamente como derogada una norma (Orden de 10 de agosto de 2007) que resultaría contraria a la normativa básica en vigor y a un reglamento de superior jerarquía cual es el Decreto 97/2015, de 3 de marzo.

VI. CONCLUSIÓN.

El proyecto reúne, a juicio de esta Secretaría General Técnica, los requisitos tanto competenciales, como de adecuación a la normativa básica y de suficiente corrección formal para que, si así se estima, pueda iniciarse su tramitación.

No obstante, a la vista del desarrollo del procedimiento de elaboración, este órgano se pronunciará con mayor precisión sobre las cuestiones de tipo jurídico y de técnica normativa que pudieran surgir, en el preceptivo informe que ha de emitir, conforme al art.45.2 de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Es cuanto me cumple informar a VI, salvo mejor criterio.

EL JEFE DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN,
RECURSOS Y RELACIONES CON LA
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Fdo.: José Juan Bautista Romero



Sevilla, a 20 de julio de 2018
Conforme
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo. Pedro Angullo Ruiz