
Número de expediente: 2234/2006 (EDUCACIÓN Y CIENCIA)**Referencia:** 2234/2006**Procedencia:** EDUCACIÓN Y CIENCIA**Asunto:** Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las enseñanzas mínimas de Educación Primaria.**Fecha de Aprobación:** 23/11/2006**Fecha de publicación en BOE de la disposición:** 8/12/2006

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 23 de noviembre de 2006, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de la Orden de V. E. de 30 de octubre de 2006, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al "Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las enseñanzas mínimas de Educación Primaria". El dictamen ha sido solicitado con el carácter de urgente. El expediente fue completado los días 2 y 6 de noviembre de 2006.

De antecedentes resulta:

Primero.- El "Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria" sometido a consulta consta de un preámbulo, quince artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y tres anexos.

En el preámbulo del Real Decreto proyectado se invoca el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, "la Ley Orgánica"), en el que se dispone que "con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno fijará, en relación con los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas". En el mismo preámbulo se mencionan las competencias que tienen las Administraciones educativas para establecer el currículo, respetando las mencionadas enseñanzas mínimas, y la libertad de que gozan los centros docentes con arreglo al artículo 6.4 de la Ley Orgánica para desarrollar y completar dicho currículo. Se pone de manifiesto por otra parte que se emplea por primera vez en materia de enseñanzas mínimas el concepto, acuñado por la Ley Orgánica, de competencias básicas, que son "aquellos aprendizajes que se consideran imprescindibles". Se alude también a la atención a la diversidad del alumnado y a la evaluación de diagnóstico que se establece al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria.

El artículo 1 de la norma proyectada establece los principios generales de ésta: la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y su organización en seis cursos académicos agrupados en tres ciclos de dos años cada uno. También se recuerda que con carácter general los alumnos se incorporarán al primer curso de la educación primaria en el año natural en el que cumplan seis años, y que esta etapa educativa se cursará ordinariamente entre los seis y los doce años de edad.

El artículo 2 reproduce, con muy ligeros cambios de redacción, el artículo 16.2 de la Ley Orgánica, donde se establecen los fines que persigue la educación primaria.

El artículo 3 versa sobre los objetivos de la educación primaria, y enumera las capacidades a cuyo desarrollo debe contribuir esta etapa educativa, y reproduce literalmente el artículo 17 de la Ley Orgánica.

El artículo 4 establece las áreas de conocimiento de la educación primaria, y reproduce el contenido de los artículos 18 y 19.2 de la Ley Orgánica. Las mencionadas áreas son el conocimiento del medio natural, social y cultural, la educación artística, la educación física, la lengua castellana y literatura y, si la hubiere, la lengua cooficial y literatura, la lengua extranjera, las matemáticas y -en el tercer ciclo- la educación para la ciudadanía y los derechos humanos. Este precepto debe interpretarse conjuntamente con la disposición adicional primera de la norma proyectada, relativa a las enseñanzas de religión.

El artículo 5 versa sobre el currículo, que comprende "el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación". En particular, este

precepto introduce la regulación de los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas, que se desarrolla en los artículos siguientes. Se recuerda que el currículo lo establecerán las Administraciones educativas, que los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán al menos el 55 por 100 o el 65 por 100 de los horarios escolares, según los casos (artículos 6.3 de la Ley Orgánica), y que los centros docentes desarrollarán y completarán el currículo.

El artículo 6 determina, por remisión al Anexo I, las competencias básicas. Las competencias básicas pueden alcanzarse por muchas vías, por lo que no existe una relación biunívoca entre la enseñanza de determinadas áreas y el desarrollo de ciertas competencias. En dicho Anexo I se han identificado ocho competencias básicas, "en el marco de la propuesta realizada por la Unión Europea": competencia en comunicación lingüística, competencia matemática, competencia en el conocimiento y la interacción con el mundo físico, tratamiento de la información y competencia digital, competencia social y ciudadana, competencia cultural y artística, competencia para aprender a aprender y autonomía e iniciativa personal. En el artículo 6 del Real Decreto se recuerda, finalmente, que la lectura constituye un factor fundamental para el desarrollo de las competencias básicas, por lo que los centros deberán garantizar un tiempo diario de lectura no inferior a treinta minutos diarios.

El artículo 7, por remisión al Anexo II, establece los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de cada una de las diferentes áreas (con la excepción de la enseñanza religiosa, regulada en la disposición adicional primera de la norma), y pone de manifiesto de qué modo deben contribuir al desarrollo de las competencias básicas.

En el artículo 8, que se remite al Anexo III, se establece, para las diferentes áreas de la educación primaria, el número de horas que deben destinarse anualmente a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas. Se fija una regla específica para aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de lengua cooficial.

Los artículos 9, 12 y 15 versan sobre la evaluación. El primero dispone que la evaluación de los procesos de aprendizaje será continua y global, y deberá utilizar como "referente fundamental" los criterios de evaluación de las áreas establecidos en el Anexo II. El artículo 12 dispone que "el Ministerio de Educación y Ciencia, previo informe de las comunidades autónomas, determinará los elementos de los documentos básicos de evaluación, así como los requisitos formales derivados del proceso de evaluación que sean precisos para garantizar la movilidad del alumnado". El artículo 15 regula la evaluación de diagnóstico, conforme a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica.

El artículo 10 del proyecto de Real Decreto sometido a consulta, que desarrolla el artículo 20 de la Ley Orgánica, versa sobre promoción de un ciclo a otro dentro de la educación primaria. Cuando no se cumplan las condiciones señaladas en el artículo 10.2 de la norma proyectada, el alumno permanecerá un año más en el mismo ciclo, medida que podrá ser adoptada una sola vez a lo largo de la educación primaria y deberá ir acompañada de un plan específico de refuerzo o recuperación. Para el acceso a la educación secundaria obligatoria deberán cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 10.3 del Real Decreto proyectado.

El artículo 11 del proyecto de Real Decreto se refiere a las tutorías.

El artículo 13 versa sobre la atención a la diversidad. En él se prevén mecanismos de refuerzo cuando se detecten dificultades de aprendizaje. También se regula en este precepto la escolarización de los alumnos que se incorporan tardíamente al sistema educativo y la escolarización del alumnado con altas capacidades intelectuales (apartados 5 y 6, respectivamente).

El artículo 14 se consagra a la autonomía de los centros, y desarrolla en parte el artículo 120 de la Ley Orgánica.

La disposición adicional primera se refiere a las enseñanzas de religión, cuya regulación general se remite a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica. De acuerdo con la norma proyectada, "los centros docentes dispondrán las medidas oportunas para que los alumnos cuyos padres o tutores no hayan optado" por que "cursen enseñanzas de religión, en función de la posibilidad prevista en el apartado anterior, reciban la debida atención educativa a fin de que la elección de una u otra opción no suponga discriminación alguna", y

"dichas medidas deberán ser incluidas en el proyecto educativo del centro para que padres y tutores las conozcan con anterioridad".

La disposición adicional segunda versa sobre las enseñanzas impartidas en lenguas extranjeras. De acuerdo con ella, "las administraciones educativas podrán autorizar que una parte de las áreas del currículo se impartan en lenguas extranjeras sin que ello suponga modificación de los aspectos básicos del currículo", procurando siempre que "los alumnos adquieran la terminología propia de las áreas en ambas lenguas". Se aclara que "los centros que impartan una parte de las áreas del currículo en lenguas extranjeras aplicarán, en todo caso, los criterios para la admisión de alumnos establecidos en la Ley Orgánica 2/2006" y que "entre tales criterios, no se incluirán requisitos lingüísticos".

La disposición derogatoria afecta, "en la medida en que se vaya implantando la nueva ordenación de la educación primaria", al Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación primaria y el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, que regula la enseñanza de la religión en lo relativo a esta etapa educativa.

La disposición final primera establece el carácter básico de la norma proyectada, e invoca el artículo 6.2 de la Ley Orgánica y los títulos competenciales establecidos en el artículo 149.1.1º y 3º de la Constitución.

De acuerdo con la disposición final segunda, "corresponde al Ministro de Educación y Ciencia dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas disposiciones sean precisas para la ejecución y desarrollo de lo establecido en este real decreto".

La disposición final tercera prevé la entrada en vigor de la norma proyectada al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Segundo.- El expediente contiene una memoria justificativa, una memoria económica, el informe sobre impacto por razón de género, el preceptivo informe del Secretario General Técnico del Departamento, el dictamen evacuado por la Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado el 24 de octubre de 2006, y el certificado y el borrador de acta que reflejan la audiencia dada a las Comunidades Autónomas en el seno de la Comisión General de Educación de la Conferencia de Educación (sesión de 10 de octubre de 2006). Consta también el informe contemplado en el artículo 24.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, evacuado por el Ministerio de Administraciones Públicas, que concluye que la regulación proyectada se adecua, en términos generales, al sistema de delimitación competencial vigente.

En la memoria justificativa se explica que "este Real Decreto se debe aprobar antes del 31 de diciembre de 2006, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto 806/2006, de 30 de junio".

En la memoria económica se dice que del texto del Real Decreto proyectado no resultan "obligaciones de incremento de gasto no previstas en la memoria económica que acompaña a la Ley 2/2006".

El informe sobre impacto de género subraya las reiteradas menciones al aprendizaje de la no discriminación entre hombres y mujeres tanto en la definición de las competencias básicas como en el contenido básico de las diferentes áreas, y concluye que el Real Decreto proyectado "tiene un impacto de género positivo".

La mayoría de las observaciones formuladas por el Consejo Escolar del Estado en su dictamen número 9/2006, de 24 de octubre de 2006, fueron acogidas e incorporadas al texto sometido a consulta. Entre las observaciones que no fueron aceptadas cabe destacar la de "precisar los idiomas que podrán tener presencia en la Educación Primaria", y la de no reducir en el Anexo III el número de horas correspondientes a Lengua Castellana y Literatura de 350 a 315 en el primer ciclo.

Constan en el expediente diversos votos particulares al dictamen evacuado por el Consejo Escolar del Estado el 24 de octubre de 2006, suscritos por diversos consejeros. Con arreglo a algunos de ellos, las enseñanzas de religión deberían incluirse en el artículo 5 del Real Decreto proyectado como una más de las áreas de conocimiento de la Educación Primaria; otros votos particulares proponían diversos cambios en el área Educación para la Ciudadanía, y otros sugerían la conveniencia de añadir una disposición adicional al Real Decreto

proyectado que amparara la objeción de conciencia en relación con el área Educación para la Ciudadanía.

El expediente contiene un "informe sobre las modificaciones introducidas" en el proyecto de Real Decreto sometido a consulta, evacuado por la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, en el que se dice que "se han incorporado, con carácter general, las observaciones en las que había consenso o sentir mayoritario entre las comunidades autónomas, aquellas otras en las que se pedía la reproducción del texto de la LOE y las formuladas por el Consejo Escolar del Estado que no invadieran competencias autonómicas o supusieran modificaciones a la redacción de artículos de la propia Ley".

Y, en tal estado de tramitación, V. E. acordó la remisión del expediente al Consejo de Estado para consulta. La consulta se formuló con el carácter de urgente.

Se somete a consulta el "Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria". El informe de este Consejo de Estado es preceptivo por tratarse de un reglamento ejecutivo de normas con rango de Ley (artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril), en particular de los artículos 6, 16 a 21 y 120 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

En cuanto a la tramitación del proyecto, se ha respetado en lo sustancial el procedimiento establecido en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Se ha dado audiencia al Consejo Escolar del Estado. Por lo que respecta a la consulta a las Comunidades Autónomas, que la propia disposición adicional primera de la Ley Orgánica expresamente exige, se ha verificado a través de la Conferencia de Educación (sesión de 10 de octubre de 2006). No obstante, el Consejo de Estado observa que convendría incorporar al expediente los escritos originales de alegaciones en su caso remitidos por las diversas Comunidades Autónomas. Constan también los informes contemplados en el artículo 24, apartados 2 y 3, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El proyecto de Real Decreto sometido a consulta tiene por objeto establecer los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas de la educación primaria, conforme a lo que expresamente prevé el artículo 6.2 de la Ley Orgánica. La finalidad que con ello se persigue es la de "asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes" (como expone el mismo precepto).

El contenido del proyecto remitido se ajusta a lo previsto en la Ley Orgánica.

Las referencias que en el proyecto se hacen a las "competencias básicas" se refieren a la adquisición por los alumnos de aptitudes o conocimientos, fin al que tienden las distintas áreas que se imparten. Ello es reflejo de un nuevo enfoque introducido por la Ley Orgánica. La posible equivocidad de esta expresión se evita mediante la aclaración que se hace en el preámbulo.

Especial controversia ha suscitado el área de educación para la ciudadanía, de nueva creación. Sus objetivos, contenidos y criterios de evaluación están establecidos en sus aspectos básicos en el Anexo II. A la hora de establecer estos contenidos básicos, el Real Decreto sometido a consulta debe tener en cuenta que **no puede formar parte de los aspectos básicos del sistema educativo, sustraídos a la libertad de enseñanza garantizada en el artículo 27 de la Constitución, la difusión de valores que no estén consagrados en la propia Constitución o sean presupuesto o corolario indispensables del orden constitucional. Desde esta perspectiva, el examen de los objetivos, contenidos y criterios de evaluación establecidos en el Anexo II del Real Decreto sometido a consulta arroja un resultado favorable en términos generales.**

También debe tenerse presente, a la hora de determinar los contenidos básicos de esta área de Educación para la Ciudadanía, la **Recomendación (2002)12 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa, adoptada el 16 de octubre de 2002 en la que se recomienda a los Estados miembros hacer de la ciudadanía democrática un objetivo prioritario de su política educativa y se establecen los objetivos y contenidos de esta área.** El proyecto sometido a consulta se ajusta a esta Recomendación, pero sería deseable que se citara expresamente en sus anexos.

A continuación, se formulan diversas observaciones particulares relativas al Real Decreto sometido a consulta.

Artículo 10.4

En él se formula una remisión a los artículos 10.3 y 11.3 que resulta errónea, pues el artículo 11 no contiene un apartado 3. La remisión debe formularse a los artículos 10.2 y 10.3.

Disposición adicional primera

La disposición adicional primera del proyecto de Real Decreto sometido a consulta resulta conforme, a juicio del Consejo de Estado, con las exigencias del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español, así como con las de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica.

El hecho de que estas enseñanzas no se hayan incorporado como un área de conocimiento más entre las mencionadas en el artículo 5 del Real Decreto proyectado, que ha resultado controvertido en el expediente, no merece un juicio desfavorable, en la medida en que el propio apartado 5 de esta disposición adicional reconoce su carácter de área (como lo hace la propia disposición adicional 2ª citada de la Ley Orgánica) y se comprende que al no aplicarse a todos los alumnos no se establezca así con carácter general.

Disposición adicional segunda

En ella se contempla el supuesto de que un centro sea autorizado por las administraciones educativas para que una parte de las áreas del currículo se impartan en lenguas extranjeras sin que ello suponga modificación de los aspectos básicos del currículo. Sería aconsejable aclarar que esta disposición no se refiere a los centros que imparten enseñanzas correspondientes a otros sistemas educativos, y tampoco a los que en su caso imparten enseñanzas mixtas conforme a lo previsto en el artículo 6.4 de la Ley Orgánica: el supuesto de hecho aquí considerado no supone cambio alguno en el currículo ni en el sistema educativo (que es el español), sino en la lengua vehicular para la impartición de determinadas áreas del currículo.

Disposición derogatoria

En relación con esta disposición, el Consejo de Estado formula dos observaciones.

En primer lugar, en ella no se deroga expresamente el Real Decreto 115/2004, de 23 de enero, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria. Aunque este real decreto no ha llegado a implantarse, por constituir desarrollo de la derogada Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre (y en virtud de lo dispuesto en los Reales Decretos 1318/2004 y 806/2006) está todavía en vigor y versa sobre la misma materia que el Real Decreto proyectado. Por ello, procede su derogación expresa.

En segundo lugar, la previsión que contiene esta disposición derogatoria en relación con los Reales Decretos 1006/1991 y 2438/1994 no debería en rigor referirse a la vigencia de estos reales decretos sino a su aplicación en el tiempo. Lo correcto sería derogar ambos reales decretos (que tienen idéntico objeto que el proyectado) y prever la ultraactividad de ambos en tanto no se haya implantado en cada curso académico la nueva ordenación de la educación primaria establecida en el Real Decreto proyectado con arreglo al calendario establecido en el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio.

Anexo I

En él se exponen las "competencias básicas" que deben adquirirse en esta etapa educativa.

Para el éxito del aprendizaje del alumno a través de las distintas etapas de la enseñanza resulta esencial el respeto a padres y profesores en las aulas y fuera de ellas y la disposición a aprender de unos y otros. Estas cualidades, cuyo aprendizaje resulta importante en educación primaria, no se mencionan en la descripción de la "competencia para aprender a aprender". Sería por ello deseable considerar la posibilidad de incorporar, en la descripción de la "competencia para aprender a aprender", el respeto a padres y profesores, la aptitud para aprender y escuchar el consejo y orientación de unos y otros y la sensibilidad para apreciar el ejemplo que puedan constituir.

Tales cualidades no entran en conflicto con la competencia denominada "autonomía e iniciativa personal", bien interpretada. Cabría introducir la correspondiente aclaración en la descripción de esta última competencia, de forma que no sea entendida en el sentido de una indeseable autosuficiencia que sería contradictoria con lo expuesto en el párrafo anterior.

Por otra parte, en la descripción de la "competencia social y ciudadana" podría incluirse una mención a la introducción a la comprensión del orden jurídico, que permite articular de forma pacífica y fructífera intereses en conflicto.

Adicionalmente, podría incluirse en la descripción de la "competencia en el conocimiento y la interacción con el mundo físico" aprender a proteger y respetar la vida animal, y aprender el concepto de sostenibilidad de los recursos naturales.

Anexo II

En el Anexo II se establecen los objetivos de las diferentes áreas, la contribución de las mismas al desarrollo de las competencias básicas, así como los contenidos y criterios de evaluación de cada área en los diferentes ciclos.

Las observaciones formuladas en relación con el Anexo I podrían ser también consideradas en la definición de los objetivos, contenidos y criterios de evaluación que se formula en el Anexo II.

En lo que se refiere al área de Educación para la ciudadanía, cabría incorporar en la página 45, apartado 5, el aprendizaje de la diferencia entre los conceptos de desigualdad y discriminación.

El Anexo II contiene también un apartado relativo al área de lengua extranjera, en el que se detallan los contenidos correspondientes a cada uno de los tres ciclos.

El artículo 4.3 del Real Decreto proyectado se dispone que "en el tercer ciclo de la etapa, las administraciones educativas podrán añadir una segunda lengua extranjera", como expresamente prevé el artículo 18.4 de la Ley Orgánica. En el Anexo II no se establecen los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de esta segunda lengua extranjera. Dada la libertad que las Administraciones educativas tienen para fijar el currículo, la previsión contenida en el artículo 18.4 de la Ley Orgánica tiene su pleno sentido tan solo si en el Real Decreto proyectado se establecen los contenidos básicos de esta materia para aquellas Comunidades Autónomas que opten por impartirla. Probablemente estos contenidos, que se impartirán en el tercer ciclo, no coincidirán con los previstos para el primer ciclo de la enseñanza de la primera lengua extranjera, dado el mayor grado de madurez adquirido por el alumno.

Observaciones de redacción

Sería aconsejable revisar la redacción dada al proyecto sometido a consulta, en el que se han advertido diversas erratas. Por ejemplo, en el apartado 3 de la disposición adicional primera dice "porque" donde debe decir "por que".

Se observa, por otro lado, que la reiterada referencia a ambos géneros ("alumnos y alumnas") resulta innecesaria en castellano, pues cabe el uso de expresiones genéricas, incluido el masculino como acepción genérica.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo de este dictamen, puede V. E. someter a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Real Decreto por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado. PRIVATE

Madrid, 23 de noviembre de 2006

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.