



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 2 / 2 0 2 2

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de septiembre de 2022.

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 de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 351/2022 PD)****.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita, mediante escrito de 6 de septiembre de 2022, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 7 de septiembre de 2022, dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se establece la Ordenación y el Currículo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

A la solicitud de Dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno de 5 de septiembre de 2022 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. Se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate de «*Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea*».

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

A este respecto, la norma proyectada se dicta en cumplimiento del mandato legislativo establecido en el art. 6 bis.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que establece que *«Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica»*; y en el art. 10.1 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, que dispone *“Las administraciones educativas establecerán el currículo de toda la etapa de Educación Infantil, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas en este real decreto para el segundo ciclo de la etapa”*».

Por tanto, nos hallamos ante un reglamento de ejecución y desarrollo de normas básicas del Estado, procediendo por tal motivo la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia (art. 20.1 LCCC), tal como consta en el Acuerdo por el que se tomó en consideración el presente PD, manifestándose al efecto que *«Es objeto del presente Decreto la adaptación del sistema educativo canario a la actual normativa estatal básica, contenida en el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, en cuya disposición final tercera se señala que su contenido se implantará en el curso escolar 2022-2023.*

En consecuencia, corresponde a la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Canarias, establecer con carácter urgente la ordenación y el currículo de esta etapa educativa, abordando las modificaciones necesarias mediante este Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Infantil en nuestra Comunidad Autónoma, generando una normativa acorde con el citado Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, y que debe ser objeto de implantación en el curso académico 2022-2023.

Por tanto, concurren razones de interés público que justifican la tramitación de urgencia para la aprobación del proyecto de Decreto, por lo que se requiere realizar con celeridad los distintos actos de instrucción del expediente –entre los que se incluye la solicitud emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias–, a cuyo efecto se ha dictado Orden departamental n.º 178/2022, de 4 de abril, por la que se declara la urgencia del procedimiento de elaboración y aprobación de la disposición reglamentaria proyectada».

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, nos hemos pronunciado, entre otros muchos, en nuestros Dictámenes 301/2018, de 26 de junio y 40/2019, de 4 de febrero, en los que hemos expuesto la siguiente doctrina:

«De acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su Dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta deber ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Consejo lo sea con mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que cabe cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20 de la Ley del Consejo Consultivo, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Organismo para emitir su parecer (...)».

Doctrina de la que se extrae que el juicio de razonabilidad para apreciar la urgencia y, por ende, la reducción del plazo para la emisión de dictamen, corresponde exclusivamente a este Organismo consultivo, y ello con independencia de la existencia de una Orden departamental que declare la tramitación urgente del procedimiento, lo que, si bien puede constituir un indicio más para estimar justificada la urgencia de la solicitud, no es vinculante sin más para este Organismo.

En el presente caso, si bien el inicio del procedimiento y algunos trámites pudieron haberse desarrollado con mayor celeridad, procede afirmar que concurren tales circunstancias extraordinarias, las cuales han quedado debidamente justificadas, haciéndose necesario que este Consejo Consultivo se pronuncie sobre el PD sometido a nuestra consideración con la mayor celeridad, máxime cuando el PD tiene por objeto establecer la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, cuyo desarrollo debe implantarse en el actual curso 2022-2023, que ya ha comenzado.

II

Tramitación del procedimiento de elaboración.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente por el que se establecen las normas internas para la elaboración y

tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016).

Por lo demás, en el Preámbulo del PD se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los principios de buena regulación a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su FJ 7.b) la STC 55/2018, de 24 de mayo, con lo que se cumple con el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, lo que se lleva a cabo, de forma sucinta, en los siguientes términos:

«En concordancia con lo expuesto y conforme al artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha quedado debidamente justificada la adecuación del presente Decreto a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en tanto que el mismo persigue un interés general al ser competencia de esta Comunidad establecer la ordenación específica y el currículo para su ámbito de actuación, una vez se han fijado la ordenación general y las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Infantil a través del Real Decreto 95/2022. En lo que se refiere a los principios de necesidad y eficacia, se trata de una norma necesaria para la regulación de las enseñanzas de Educación Primaria conforme a la nueva redacción de la Ley Orgánica 2/2006.

Estos principios se acreditan, además, por lo establecido en el ya mencionado artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2006, y por su desarrollo posterior en el artículo 10.1 del Real Decreto 95/2022, en el que se determina que las Administraciones educativas establecerán el currículo de toda la etapa de la Educación Infantil.

De acuerdo con el principio de proporcionalidad contiene la regulación imprescindible de la estructura de estas enseñanzas, al no existir ninguna alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos. Conforme a los principios de seguridad jurídica y eficiencia, resulta coherente con el ordenamiento jurídico y permite una gestión más eficiente de los recursos públicos. Por último, se ha dado cumplimiento al principio de transparencia, al haberse garantizado, en la tramitación del proyecto, la audiencia e información públicas; así como al principio de eficiencia, puesto que su aprobación no supone cargas administrativas innecesarias a las ciudadanía en general, ni a las familias y al alumnado en particular».

2. Consta en el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PD y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Informe de iniciativa reglamentaria, emitido por la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, de 29 de abril de 2022, en el que se analiza:

a) Justificación de la iniciativa.

b) Análisis de la iniciativa.

c) Memoria económica.

d) Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana que en su caso se hubiere seguido.

e) Informe de impacto por razón de género, de conformidad con el art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como, en las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, y su guía metodológica, aprobadas respectivamente por Acuerdos del Gobierno de Canarias de 26 de junio y 10 de julio de 2017.

f) Informe de impacto sobre la identidad y expresión de género, exigido por el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

g) Evaluación del impacto empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

h) Informe sobre impacto en la infancia y la adolescencia, según lo previsto en el art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

i) Informe sobre impacto en la familia, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

j) Informe de impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de conformidad con la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de

adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

k) Informe de impacto por razón de cambio climático [apartado tercero, letra h), del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética].

- Informe del servicio de control de efectivos y retribuciones de la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 11 de abril de 2022.

- Informe del Área de Informática y Nuevas Tecnologías de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de fecha 12 de abril de 2022.

- Informe en materia de personal no docente del Servicio de Recursos Humanos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de fecha 25 de abril de 2022.

- Memoria de Impacto Económico, emitida por la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, el día 27 de abril de 2022.

- Informe de impacto por razón de género, emitido por la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, el día 24 de mayo de 2022.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, de 31 de mayo de 2022 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1988, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

- Informe de comprobación del informe de impacto por razón del género y el informe de evaluación del impacto normativo sobre la identidad y expresión de género, emitido el día 9 de junio de 2022 por la Unidad de Igualdad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias.

- En relación con el informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Administraciones Públicas, Seguridad y Justicia

[art. 76, b) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por el Decreto 382/2015, de 28 de diciembre, declarado transitoriamente en vigor por la Disposición transitoria primera del Decreto 203/2019, de 1 de agosto, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias], consta escrito de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, de 10 de junio de 2022, en el que se afirma que se les solicitó tal informe por la referida Consejería pero que se considera que « (...) *a la vista de que el mencionado Proyecto de Decreto efectivamente no regula cuestiones procedimentales con repercusión en la ciudadanía, se estima que existe algún error en la petición formulada a este centro directivo por la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad*», omitiéndose el mismo por tal motivo justificado.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 15 de junio de 2022 [normas octava a undécima del Decreto 15/2016 y art. 26, apartado a) de su apartado 4, del entonces vigente Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio, actualmente derogado por el Decreto 175/2022, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos (BOC nº 161, de 16 de agosto de 2022)].

- Se formularon observaciones al PD:

* Dirección General de Centros, Infraestructura y Promoción Educativa de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de fecha 11 de mayo de 2022.

* Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa, de fecha 13 de mayo de 2022.

* Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud de fecha 13 de junio de 2022.

* Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos de fecha 15 de junio de 2022.

* Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio de fecha 16 de junio de 2022.

* Consejo Escolar de Canarias, habiendo emitido el Informe 05/2022, de 23 de junio de 2022.

- Informes de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de fechas 5 y 6 de julio de 2022, relativo a las observaciones recibidas de los centros directivos de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes; del Consejo Escolar; de la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes; de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud; y de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos.

- Informe de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 5 de julio de 2022, relativo a las propuestas recibidas en el trámite de información pública y audiencia del PD, en el que se hace constar que el PD *“ha estado publicado en el Portal de Participación Ciudadana desde el 3 de junio hasta el 15 de junio de 2022, para ser consultado por la ciudadanía y poder recibir cuantas aportaciones y sugerencias se hayan considerado. En el plazo establecido para la consulta pública, no se ha recibido aportación alguna al Proyecto de Decreto”*.

- Informe complementario de la Memoria Económica, emitido por la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, el día 6 de julio de 2022.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 19 de julio de 2022 [art. 20.f) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo].

- Informe respuesta de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de fecha 25 de julio de 2022.

- Propuesta de la Viceconsejera de Educación, Universidades y Deportes de Decreto por el que se establece la ordenación y el currículo de la educación infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias, de fecha 29 de julio de 2022.

No consta que se haya solicitado ni emitido el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

III

Objeto, finalidad y estructura del Proyecto de Decreto.

1. En lo que respecta tanto al objeto como a la finalidad que se persigue con el PD que se analiza, en su Preámbulo se viene a afirmar que *«La LOMLOE reformula la definición de currículo, enumerando los elementos que lo integran y señalando, a continuación, que su configuración deberá estar orientada a facilitar el desarrollo educativo de los alumnos y las alumnas, garantizando su formación integral, contribuyendo al pleno desarrollo de su personalidad y preparándoles para el ejercicio pleno de los derechos humanos, de una ciudadanía activa y democrática en la sociedad actual, sin que en ningún caso pueda suponer una barrera que genere abandono escolar o impida el acceso y disfrute del derecho a la educación.*

En consonancia con esta visión, la Ley, manteniendo el enfoque competencial que aparecía ya en el texto original, hace hincapié en el hecho de que esta formación integral necesariamente debe centrarse en el proceso de desarrollo y adquisición de las competencias clave. La Educación Infantil constituye el inicio del aprendizaje a lo largo de toda la vida, por lo que se ha integrado, en su concepción y estructura curricular, el comienzo de dicho proceso para una formación armónica e integral del alumnado.

Las áreas correspondientes a la Educación Infantil, para ambos ciclos, son: Crecimiento en Armonía, Descubrimiento y Exploración del Entorno, y Comunicación y Representación de la Realidad. Los correspondientes currículos, contemplados en el anexo 2, atienden al desarrollo afectivo; a la gestión emocional; al movimiento, al gesto y el ritmo, y a los hábitos de control corporal; a las manifestaciones, tanto orales como escritas, de la comunicación y del lenguaje; a las pautas elementales de convivencia y relación social, y a la educación en valores; al descubrimiento del entorno más cercano, de los seres vivos que en él conviven y de las características físicas y sociales del mismo, prestando una especial atención a las características específicas del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias; a la educación para el consumo responsable y sostenible, y a la promoción y educación para la salud. Igualmente, propician que los niños y las niñas tengan una imagen de sí mismos positiva, equilibrada, igualitaria y de respeto a las diferencias, así como que adquieran autonomía personal.

En el ámbito de esta Comunidad Autónoma, se han determinado una serie de líneas estratégicas, en consonancia con la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030, que han marcado la propuesta de ordenación y currículo de esta etapa, partiendo de un enfoque globalizador y transversal: «Educación inclusiva», «Educación del patrimonio natural, social y cultural canario», «Desarrollo sostenible», «Perspectiva de género y coeducación», «Emocionalidad competente» y «Sentido cultural de la educación».

De esta manera, la educación en el patrimonio natural, social e histórico-cultural canario impregna los currículos de las ya mencionadas áreas, con la finalidad de que el alumnado se acerque, de manera gradual, a aprendizajes que promuevan su conocimiento, disfrute y valoración. Igualmente, se incorpora una primera aproximación a aprendizajes relacionados con el desarrollo sostenible, de forma que el alumnado empiece a integrar el respeto a la integridad ambiental. La incorporación de la perspectiva de género y la coeducación es otra de las líneas que impregnan el currículo de la etapa, a través de la inclusión de saberes relacionados con el respeto a la diversidad afectivo-sexual y de género.

Igualmente, la consecución de un modelo inclusivo de atención a la diversidad se ha materializado a través de la incorporación de los ya mencionados principios del DUA en el propio proceso de diseño curricular, que integra procesos pedagógicos más accesibles y apuesta por un modelo más flexible y adaptable a las características individuales del alumnado. Por otro lado, el alumnado debe aprender a gestionar, de la forma más eficaz posible y de manera contextualizada, sus experiencias emocionales, tanto con relación a sí mismo como hacia las demás personas. Es por ello por lo que se trabajan las competencias emocionales en el conjunto de áreas del currículo. Por último, se incide en el sentido cultural de la educación, de manera que se propicie que el alumnado vivencie algunos de los elementos básicos que sustentan la cultura en cualquiera de sus aspectos: humanísticos, artísticos, científico-tecnológicos o motrices, a partir de una perspectiva transversal, integradora, flexible y globalizadora de sus aprendizajes».

2. En lo que a su estructura se refiere, consta de:

1) Una parte expositiva, compuesta por un Preámbulo, en el que se justifica y contextualiza el proyecto normativo.

2) Una parte dispositiva, compuesta por quince artículos, con el siguiente contenido:

El artículo 1 regula el objeto y ámbito de aplicación; el artículo 2 tiene por objeto establecer diversas definiciones; el artículo 3 establece la regulación de los fines perseguidos por la norma proyectada; el artículo 4 regula los principios generales; el artículo 5 establece los principios pedagógicos; el artículo 6 establece la regulación de los objetivos de etapa; el artículo 7 regula las competencias clave; el artículo 8 regula el currículo; el artículo 9 establece la regulación de la propuesta pedagógica; el artículo 10 establece la organización de la etapa; el artículo 11 regula el horario; el artículo 12 tiene por objeto la autonomía de los centros; el artículo 13 regula la evaluación; el artículo 14 establece la atención a las diferencias individuales; y el artículo 15 regula la transición y coordinación entre ciclos y con la etapa de Educación Primaria.

3) Una parte final compuesta por:

- Dos disposiciones adicionales, la primera relativa a las Enseñanzas de religión y la segunda correspondiente a las Enseñanzas del sistema educativo español impartidas en lenguas extranjeras.

- Una disposición derogatoria única, que deroga el Decreto 183/2008, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación y el currículo del 2º ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias; los artículos 3 al 9 del Título I así como el Anexo del Decreto 201/2008, de 30 de septiembre, por el que se establecen los contenidos educativos y los requisitos de los centros que imparten el primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias; y las demás normas de igual o inferior rango en cuanto se opongan a los establecido en el PD.

- Tres disposiciones finales, la primera relativa al desarrollo reglamentario; la segunda correspondiente al calendario de implantación; y la tercera a su entrada en vigor.

4) Por último, se completa el PD con tres anexos, el primero que tiene por objeto el desarrollo de las competencias clave en la Educación Infantil; el segundo desarrolla lo relativo a las Áreas de la Educación Infantil, dividiéndose en tres Áreas, la número 1 de «*Crecimiento en Armonía*»; la número 2 de «*Descubrimiento y Exploración del Entorno*»; y, por último, la número 3 relativa a «*Comunicación y Representación de la Realidad*». Finalmente, en su tercer Anexo se regulan las situaciones de aprendizaje.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

Por lo que se refiere a este marco competencial, el preámbulo del PD señala «La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, en su artículo 133.1.a), confiere a esta Comunidad Autónoma, la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de enseñanza no universitaria, con relación a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil, dejando a salvo lo dispuesto en los artículos 27 y 149.1.30.^a de la Constitución. Dicha competencia incluye, en todo caso, la determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil y la regulación de los centros en los que se imparta dicho ciclo, así como la definición de sus plantillas de profesorado y las titulaciones y especializaciones del personal restante.

Consecuentemente, este decreto está en consonancia con la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, conforme se contempla en el artículo 29, relativo a la educación infantil; con el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil (en adelante, Real Decreto 95/2022); con la Estrategia Canaria de Infancia, Adolescencia y Familia, en la que se definen las líneas de política social de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de Infancia y Familia para el período de 2019-2023, con la finalidad de promover e impulsar el bienestar de la infancia y la adolescencia en Canarias con la colaboración de las familias y de todos los agentes e instituciones implicadas, y cuyo antecedente fue el Plan Integral del Menor en Canarias (PIMC), tras publicarse la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores; y con la Agenda Canaria 2030 para el Desarrollo Sostenible, al buscar el logro de una vida digna y feliz del alumnado de la Educación Infantil que le permita desarrollarse en un entorno seguro, sano, justo y que propicie la igualdad de oportunidades.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, Ley Orgánica 2/2006), determina, en su artículo 6, a sensu contrario, que corresponde a las Comunidades Autónomas que no tienen lengua cooficial establecer el 40 % de los horarios escolares para la impartición de sus incorporaciones propias; asimismo, se indica que las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la citada Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en el artículo referido. De esta forma, teniendo en cuenta la actual distribución de competencias, esta Administración educativa es la responsable de establecer la ordenación específica y el currículo para Canarias, del que forman parte los objetivos, las competencias, los saberes básicos y los criterios de evaluación, que constituyen las enseñanzas mínimas. Por otro lado, corresponderá a los centros educativos, dentro de su autonomía pedagógica y de acuerdo a su proyecto y entorno educativo, desarrollarlo y completarlo, en su caso».

2. En el referido art. 133.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias se dispone acerca de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de

Educación No Universitaria y específicamente en lo que se refiere a la Educación Infantil, lo siguiente:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, en materia de enseñanza no universitaria, con relación a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil, dejando a salvo lo dispuesto en los artículos 27 y 149.1.30.a de la Constitución. Dicha competencia incluye, en todo caso:

a) La determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil y la regulación de los centros en los que se imparta dicho ciclo, así como la definición de sus plantillas de profesorado y las titulaciones y especializaciones del personal restante.

b) La creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos.

c) Los servicios educativos y las actividades extraescolares y complementarias con relación a los centros docentes públicos y a los privados sostenidos con fondos públicos o concertados.

d) La formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente y de los demás profesionales de la educación, así como la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos.

e) La regulación de los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio.

f) El régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas con fondos propios.

g) La organización de las enseñanzas en régimen no presencial o semipresencial dirigidas al alumnado de edad superior a la de escolarización obligatoria.

h) La inspección, la evaluación y la garantía de la calidad del sistema educativo, así como la innovación, la investigación y la experimentación educativa».

3. Por último, en lo que a esta cuestión se refiere, este Organismo consultivo ya tuvo ocasión de pronunciarse en el Dictamen número 313/2008, de 23 de julio, con ocasión del análisis del PD que, posteriormente, fue aprobado como Decreto 183/2008, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación y el currículo del 2º ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias, y cuya derogación ahora se pretende, en el que manifestamos:

«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 PD 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 LO 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 PD). 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 PD y art. 5.4. RD 1630/2006)».

Esta doctrina, si bien referida en la actualidad al Estatuto de Autonomía de Canarias tras la reforma operada por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, y al Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, es plenamente aplicable al PD analizado, por lo que, en consecuencia, se dicta en el marco de la competencia en materia de educación que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 133 EAC), y en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (art. 50 EAC), y mediante Decreto, que es la forma que corresponde a ese rango normativo (art. 35 Ley 1/1983).

V

Observaciones al texto de la norma.

1. Observación de carácter general.

En relación con el presente PD procede efectuar una observación de carácter general que, como se verá posteriormente, también se efectuó en el Dictamen anteriormente mencionado, pues se advierte no solo que el presente PD tiene una estructura muy similar a la del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, norma básica en la materia (disposición final primera), la cual desarrolla el PD, sino que,

además, diversos artículos del mismo reproducen parcialmente preceptos del Real Decreto 95/2022, nos estamos refiriendo a los arts. 2, 4, 5, 10, 11, 12 y 14 PD.

Además, el art. 6 del PD es una reproducción literal del art. 7 del Real Decreto 95/2022, al igual que ocurre con las dos disposiciones adicionales del PD, que también son una reproducción exacta de las dos disposiciones adicionales del referido Real Decreto.

Pues bien, este Consejo Consultivo manifestó en el Dictamen anteriormente expuesto (DCCC 313/2008), que «El PD 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», doctrina que es aplicable al PD objeto de este Dictamen.

Por último, y dado que, tal como acontece con el art. 4.2 y 6 del PD, que reproducen exactamente preceptos de la normativa básica estatal (arts. 5.2 y 7 del RD 95/2022, respectivamente) procede recordar, al menos sucintamente, la doctrina de este Consejo Consultivo acerca de las *leges repetitae*. Así, en el Dictamen de este Organismo 410/2021, de 3 de septiembre, se ha señalado que:

«Sobre esta técnica normativa cabe traer a colación la doctrina consolidada por este Organismo Consultivo sobre las leges repetitae. En aplicación de esta doctrina, acuñada por el TC y seguida por este Consejo en multitud de dictámenes (por todos, Dictámenes 394/2016, de 24 de noviembre; 147/2017, de 2 de mayo; 94/2018, de 7 de marzo; y 275/2018, de 15 de junio) hemos señalado, lo siguiente:

«La mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala:

“No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases”.

Tal es la doctrina constitucional relativa a las leges repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por

excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 ; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]», doctrina también aplicable a este PD por las razones ya expuestas.

2. Observaciones al Preámbulo del PD

El apartado V del Preámbulo comienza diciendo “El presente Decreto finaliza con dos disposiciones adicionales (...) una disposición que deroga anteriores decretos (...) y tres disposiciones finales (...) ”, sin embargo, con carácter previo no se ha efectuado una exposición de la estructura de la parte dispositiva de la norma, debiendo corregirse este aspecto.

3. Observaciones al articulado del PD.

Sin perjuicio de lo ya señalado con anterioridad, caben realizar las siguientes observaciones:

- Artículo 4.2, 7.1 y 9.1.

Estos preceptos contienen unos reenvíos normativos específicos a la normativa jurídica estatal y comunitaria, sin que en su último inciso se acompañe dicho reenvío de la expresión «o normativa que la sustituya», lo que evitaría los problemas de obsolescencia que podría conllevar un posible cambio normativo sobrevenido.

- Disposición final primera.

En esta disposición final se faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en desarrollo y ejecución del presente PD.

Sin embargo, como venimos manifestando desde el DCC 95/2020, de 20 de marzo, ha de entenderse que la atribución de la potestad reglamentaria al titular de la consejería competente ha de limitarse a la concreción, actualización o ajuste de los aspectos estrictamente técnicos. En otro caso, requeriría dicha potestad de un apoderamiento legal expreso.

Señalábamos en el indicado Dictamen:

«Pues bien, en el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 13/2020, de 16 de enero, siguiendo la doctrina reiterada y constante de este Organismo en la materia, se afirma que:

“En nuestro Dictamen 395/2016, de 24 de noviembre, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, ya advertimos que las habilitaciones para el desarrollo normativo a través de reglamento dadas al titular de la Consejería competente han de ser de carácter excepcional.

Más recientemente, en nuestro Dictamen 504/2018, de 7 de noviembre, ya señalamos, en relación con una disposición de similar contenido a la presente, lo siguiente:

‘ (...) esta disposición final que ahora nos ocupa debe ser reparada, en la medida en que es claro también que es a aquel órgano –esto es, al Gobierno de Canarias- al que le corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria y sin que a su vez pueda deferirla a otros órganos, como contempla esta disposición, para el ejercicio de una especie de potestad reglamentaria de segundo grado, con el alcance general que plantea, y sin quedar contraída la remisión indicada a la concreción de algún aspecto parcial contenido en la regulación reglamentaria establecida por el máximo órgano ejecutivo’.

La LSC, en su disposición final undécima, autoriza sólo al Gobierno a dictar las normas y disposiciones que sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en la Ley, por lo que atribuirle tal habilitación al titular de la Consejería sin expresa previsión legal contradice la Disposición final undécima de la Ley 4/2017”.

Nos reafirmamos con carácter general en esta doctrina, porque, de otro modo, si cupiera efectuar una remisión genérica en los términos que se pretende, se estaría sustrayendo de la potestad reglamentaria a su verdadero titular que es el Gobierno de Canarias y no sus miembros singularmente considerados, de acuerdo con lo dispuesto por el propio Estatuto de Autonomía (art. 50.3). Distinto sería que por ley pueda atribuirse directamente a éstos el ejercicio de la indicada potestad, porque si bien el Estatuto de Autonomía no otorga la indicada potestad del mismo modo a los Consejeros, de conformidad con lo dispuesto con las leyes, como hace la Constitución, en el caso del Gobierno de la Nación (art. 97), le es dable al titular de la potestad legislativa disponer la correspondiente habilitación normativa a favor de aquéllos, en las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico».

Doctrina que resulta plenamente aplicable al presente caso.

3. Anexos del PD.

En lo que se refiere al análisis jurídico de los tres anexos del PD, teniendo en cuenta su contenido, propio del ámbito técnico-educativo y de política educativa, cabe afirmar que no procede realizar observación alguna de carácter jurídico al no destacarse ninguna infracción del ordenamiento jurídico.

C O N C L U S I Ó N

La norma proyectada se considera conforme al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el Fundamento V del presente Dictamen.