



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 4 / 2 0 2 2

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de octubre 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 Primaria en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 381/2022 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 26 de septiembre de 2022, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día 26, dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se establece la Ordenación y el Currículo de la Educación Primaria 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 21 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: Sr. Fajardo Spínola.

A este respecto, la norma proyectada se dicta en cumplimiento del mandato legislativo establecido en los artículos 6 y 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), cuyo apartado 3 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. 11.5 del Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, que dispone *“Las administraciones educativas establecerán, conforme a lo dispuesto en este real decreto, el currículo de la Educación Primaria, del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en el mismo, que requerirán el 60 por ciento de los horarios escolares para aquellas Comunidades Autónomas que no tengan lengua cooficial, y el 50 por ciento para las que la tengan.”*».

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.

Sin embargo, también se dicta en desarrollo de la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria (LCE), en cuyo artículo 30 impone una serie de contenidos a la enseñanza primaria en el ámbito de nuestra Comunidad, como veremos más adelante.

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 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, en cuya Disposición final tercera se señala que su contenido se implantará para los cursos primero, tercero y quinto en el curso escolar 2022-2023, y para los cursos segundo, cuarto y sexto en el curso 2023-2024.*

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 227/2022, de 29 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 nuestro reciente Dictamen 352/2022, de 27 de septiembre, dictado con ocasión, precisamente, del Proyecto de Decreto por el que se establece

la ordenación y el currículo de la Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de Canarias, en el 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 Primaria, cuyo desarrollo debe implantarse en los primeros años de los tres ciclos de Primaria ya 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 la Comunidad Autónoma 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 11 del 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria.

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 la 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 con fecha 31 de mayo 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 Área de Informática y Nuevas Tecnologías de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de fecha 20 de mayo de 2022.

- Informe en materia de personal no docente del Servicio de Recursos Humanos de la Secretaría General Técnica de la citada Consejería, de 2 de junio de 2022.

- Informe de 3 de junio de 2022 del Servicio de Control de Efectivos y Retribuciones de la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes.

- Informe de impacto por razón de género, emitido con fecha 13 de junio de 2022 por la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias (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), de 21 de junio de 2022.

- Informe de 23 de junio de 2022, 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 por la Unidad de Igualdad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [normas octava a decimoprimeras del Decreto 15/2016 y art. 24.2, apartado a) 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 n.º 161, de 16 de agosto de 2022)].

- Informe n.º 6/2022, de 12 de julio, del Consejo Escolar de Canarias (art. 23 de la Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares), cuyas observaciones han sido objeto de consideración en informe de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de 27 de julio de 2022.

- Informes de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de 17 de junio de 2022, relativo a las observaciones recibidas de los otros centros directivos de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes y de 27 de julio de 2022, relativo a las propuestas recibidas en el trámite de información pública, durante el que se recibieron diversas aportaciones.

- Informe de la citada Dirección General, de 5 de julio de 2022, relativo a las propuestas recibidas de los distintos Departamentos de la Administración autonómica.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias de fecha 8 de agosto 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], cuyas observaciones han sido objeto de consideración en informe de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad de 1 de septiembre de 2022.

- Propuesta 8 de septiembre de 2022 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, una vez culminada la tramitación señalada anteriormente.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de 16 de septiembre de 2022, por el que informa favorablemente la tramitación del procedimiento a los efectos de su toma en consideración por el Consejo de Gobierno.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno en sesión celebrada el día 20 de septiembre de 2022 (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 «(...) 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 30, relativo a la Educación Primaria; con el Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria (en adelante, Real Decreto 157/2022); 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 de 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 Primaria 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, apartados 4 y 5, que las enseñanzas mínimas requerirán el 50 % de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 % para aquellas que no la tengan, y que las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley del que formarán parte los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas. De esta forma, teniendo en cuenta la actual distribución de competencias, esta Administración educativa es la responsable de establecer el 40 % de los horarios escolares para la impartición de sus incorporaciones propias y para la configuración de 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.

La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOMLOE) introduce, además, en la actual redacción de la norma legal, importantes cambios, muchos de ellos derivados, tal y como indica la propia ley en su exposición de motivos, de la conveniencia de revisar las medidas previstas en el texto original, con objeto de adaptar el sistema educativo a los retos y desafíos del siglo XXI, de acuerdo con los objetivos fijados por la Unión Europea y la UNESCO para la década 2020-2030.

De acuerdo con este enfoque, el nuevo texto de la Ley Orgánica 2/2006, incorpora entre los principios y fines de la educación el cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia según lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, la inclusión educativa y la aplicación de los principios del Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA).

Los cambios introducidos por la LOMLOE modifican significativamente la ordenación y la organización de las enseñanzas, recuperando los tres ciclos anteriormente existentes en la etapa de la Educación Primaria, reordenando las áreas con objeto de favorecer el desarrollo y la adquisición de las competencias en el alumnado, y permitiendo su organización en ámbitos. Las áreas que se imparten en todos los cursos de la etapa de Educación Primaria son las siguientes: Conocimiento del Medio Natural, Social y Cultural; Educación Artística; Educación Física; Lengua Castellana y Literatura; Lengua Extranjera y Matemáticas. En el tercer ciclo se añade, como novedad, el área de Educación en Valores Cívicos y Éticos, que cursará todo el alumnado; y se amplía la oferta e impartición del área de Educación Emocional y para la Creatividad, a todos los cursos de la etapa.

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 la totalidad de los currículos de la etapa, con la finalidad de que el alumnado se acerque, de manera gradual, a aprendizajes que promuevan su conocimiento, disfrute y valoración.

Igualmente, se incorporan en todas las áreas elementos y conceptos relacionados con el desarrollo sostenible, haciendo hincapié en su dimensión ecosocial, para fomentar, en el alumnado de esta etapa educativa, el respeto a la integridad ambiental, la lucha contra el cambio climático y la consecución de una sociedad justa para generaciones presentes y futuras.

La incorporación de la perspectiva de género y la coeducación supone la inclusión de este enfoque y de aprendizajes relacionados con la prevención de la violencia de género, la diversidad afectivo-sexual y de género, y la educación sexual como dimensiones transversales que permean los aprendizajes que el alumnado adquiere en las diferentes áreas de la etapa.

De la misma manera, la consecución de un modelo inclusivo de atención a la diversidad se ha materializado a través de la integración de los 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, además de la incorporación de un área específica en la etapa, 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 las áreas de la etapa se encuentren e interactúen, de forma que el alumnado aprenda a aprender, a adquirir una autonomía intelectual y a obtener un sentido cultural de su aprendizaje, a través de los elementos básicos que sustentan la cultura de la humanidad 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 cuanto a la estructura, el PD consta de:

1) Una parte expositiva, compuesta por un Preámbulo, en el que se justifica y contextualiza el proyecto normativo, aunque de manera desordenada e incompleta.

2) Una parte dispositiva, compuesta por 24 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 principios generales; el artículo 4 regula los objetivos y fines perseguidos por la norma proyectada; el artículo 5 establece los principios pedagógicos; el artículo 6 establece el currículo; el artículo 7 regula las competencias clave y perfil de salida; el artículo 8 regula la organización de la etapa; el artículo 9 establece el calendario escolar y horario semanal; el artículo 10 establece la evaluación de los procesos de enseñanza y aprendizaje; el artículo 11 regula la promoción; el artículo 12 tiene por objeto las evaluaciones de diagnóstico; el artículo 13 regula la participación y derecho a la información de madres, padres, tutoras o tutores legales; el artículo 14 establece la atención a las diferencias individuales; el artículo 15 regula la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, el artículo 16 regula la tutoría y orientación; el artículo 17 se dedica a las enseñanzas del sistema educativo español en lenguas extranjeras; el artículo 18 se refiere a la autonomía de los centros ; el artículo 19 está dedicado a los documentos e informes de evaluación; el 20 a las actas de evaluación; el artículo 21 a los expedientes académicos; el 22 al

Historial académico; el artículo 23 regula el informe personal por traslado; y el artículo 24 versa sobre la autenticidad, seguridad y confidencialidad.

3) Una parte final compuesta por:

- Dos disposiciones adicionales, la primera relativa a las Enseñanzas de religión y la segunda a los centros incompletos.

- Una disposición transitoria única, sobre la aplicabilidad del Decreto 89/2014.

- Una disposición derogatoria única, relativa a la derogación normativa, tanto genérica, de las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo dispuesto en este Decreto, como a la del Decreto 89/2014, de 1 de agosto, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria.

- 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 cuatro anexos, el 1 que tiene por objeto el Perfil de salida del alumnado al término de la enseñanza básica; el 2 contiene la relación de áreas. En su Anexo 3 se regulan las situaciones de aprendizaje. Finalmente, el 4 contiene el horario.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma y parámetro de validez del PD

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 o de ilegalidad.

El preámbulo del PD se limita a señalar que *«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».

A este respecto, ya en el reciente Dictamen 352/2022, de 27 de septiembre, se concluyó que la Comunidad Autónoma de Canarias ostentaba competencia para dictar el PD que entonces se sometió a la consideración de este Consejo Consultivo, con base precisamente en tal precepto estatutario.

Idénticos criterios y parámetros de atribución competencial cabe aplicar al presente PD que ahora se dictamina.

La Legislación básica está contenida en la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, cuyos 6 y 6 bis son básicos (Disposición final quinta).

En su nuevo artículo 6 bis atribuye al Gobierno de la Nación, en lo que ahora interesa, la fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior, que dispone:

Artículo 6. Currículo.

1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.

En el caso de las enseñanzas de formación profesional se considerarán parte del currículo los resultados de aprendizaje.

2. El currículo irá orientado a facilitar el desarrollo educativo de los alumnos y 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. En ningún caso podrá suponer una barrera que genere abandono escolar o impida el acceso y disfrute del derecho a la educación.

3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.

4. Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.

5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.

Las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar los cursos de especialización de las enseñanzas de Formación Profesional de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos.

6. Las Administraciones educativas revisarán periódicamente los currículos para adecuarlos a los avances del conocimiento, así como a los cambios y nuevas exigencias de su ámbito local, de la sociedad española y del contexto europeo e internacional.

7. El Gobierno incluirá en la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Formación Profesional una unidad que, en cooperación con las Comunidades Autónomas, desarrolle las funciones a las que se refieren los apartados tercero y cuarto de este artículo y contribuya a la actualización permanente de los currículos que constituyen las enseñanzas mínimas, sin perjuicio de lo previsto para la actualización de currículos de enseñanzas de formación profesional y enseñanzas de régimen especial.

8. Los títulos correspondientes a las enseñanzas reguladas por esta Ley serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas en la legislación vigente y en las normas básicas y específicas que al efecto se dicten.

9. En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 6 bis, podrá

establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos.

En su desarrollo, el Gobierno dictó el Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, declarado igualmente básico, de acuerdo al artículo 149.1.30.^a CE, por la su Disposición final primera, excepto el Anexo III.

2. Por su parte, el artículo 133 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en relación con la competencia ejercitada sobre las materias objeto de este PD, establece 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. En lo no regulado en el apartado 1 anterior y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, que incluye, en todo caso:

a) La programación de la enseñanza, su definición, y la evaluación del sistema educativo.

b) La ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa.

c) El establecimiento de los correspondientes planes de estudio, incluida la ordenación curricular.

d) El régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas estatales.

e) El establecimiento y la regulación de los criterios de acceso a la educación, de admisión y de escolarización del alumnado en los centros docentes.

f) El régimen de sostenimiento, con fondos públicos, de las enseñanzas del sistema educativo y de los centros que las imparten.

g) Los requisitos y condiciones de los centros docentes y educativos.

h) La organización de los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos o concertados.

i) El control de la gestión de los centros docentes públicos y de los privados sostenidos con fondos públicos o concertados.

j) El desarrollo de los derechos y deberes básicos del funcionario docente, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa de Canarias».

3. No obstante lo anterior, no sólo el art. 133.1 EAC y la normativa básica son el único parámetro de validez del PD que se nos somete, pues, tanto el EAC, como la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria (LCE), contienen mandatos que se ha de cumplir a la hora de ordenar la educación obligatoria en la Comunidad Autónoma de Canarias.

En efecto, por lo que al EAC se refiere, su Título II contiene una serie de derechos entre los que destaca, en lo que ahora importa, el artículo 21, dedicado a los derechos en el ámbito de la educación, que dispone:

1. Todas las personas tienen derecho a una educación pública, gratuita, aconfesional y de calidad, prestando especial atención a la educación infantil, en los términos de la ley.

2. Los poderes públicos canarios deberán garantizar el acceso al sistema público de enseñanza de todas las personas en condiciones de igualdad, no discriminación y atendiendo

a criterios de accesibilidad universal, determinando al efecto por ley los criterios y condiciones precisas.

3. Se garantiza a los alumnos y alumnas, en los términos que normativamente se establezcan, el acceso a libros de texto y material didáctico necesario en todos los niveles obligatorios de educación en los centros del sistema público canario de enseñanza.

4. Se garantiza el derecho de todas las personas a acceder al sistema público de becas y ayudas en condiciones de igualdad, en las etapas formativas no gratuitas, incluida la universitaria, en los términos que se establezcan por la ley, promoviendo acciones positivas para aquellos colectivos con mayor vulnerabilidad.

5. Todas las personas tienen derecho a la formación profesional y a la formación permanente, en los términos establecidos por las leyes.

6. Las personas con necesidades educativas especiales tienen derecho a recibir el apoyo necesario que les permita acceder al sistema educativo, garantizando su efectiva integración en el sistema educativo y su evolución formativa, de acuerdo con lo establecido por las leyes.

7. Los planes educativos deberán contener una educación integral, debiendo contemplar los valores de igualdad, entre mujer y hombre, no sexismo, educar en la no violencia, no discriminación por razón alguna, solidaridad y cooperación, diversidad e identidad cultural, participación social y política, así como incorporar el uso y desarrollo de las nuevas tecnologías.

8. Serán parte integrante de los planes educativos en la etapa obligatoria materias referentes a la historia, geografía, sociedad, política y cultura de Canarias.

9. El sistema público de enseñanza garantiza el derecho de las madres y padres a optar por una formación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones.

10. Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a participar en los asuntos escolares y universitarios en los términos establecidos por las leyes.

Por su parte, también es de destacar el artículo 37, cuyos apartados 8 y 9 establecen que los poderes públicos canarios asumen como principios rectores de su política la integración en los planes de formación en todos los niveles, y en las actuaciones de las administraciones públicas de la educación en valores que fomenten la igualdad, la tolerancia, la integración, la libertad, la solidaridad y la paz, y la promoción de la participación de las familias en la educación de los hijos e hijas en el marco de la comunidad educativa facilitando el acceso a las actividades de educación en el tiempo libre, respectivamente.

Tal y como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional, en su Sentencia n.º 247/2007, de 12 de diciembre, «(...) nada impide que el Estatuto de

Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan». Ahora bien, «(...) lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts.81.1 y 149.1 CE). Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente estatuto. De este modo, las referidas prescripciones de los Estatutos tampoco quebrantan el art. 139.1 CE, pues aparte de ser manifestación del ejercicio por el legislador estatutario de un cometido que la Constitución le atribuye, dan lugar a que, en su desarrollo, las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan en ejercicio de su autonomía política establecer derechos, con sometimiento a los límites constitucionales expuestos, salvaguardando, de un lado, el sustrato de igualdad general en todo el territorio nacional de los derechos regulados en la Constitución y, de otro, las competencias que la misma atribuye al Estado. En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya».

Así pues, la validez de las declaraciones de derechos por parte de los Estatutos de autonomía, queda a salvo siempre que traigan causa de atribuciones competenciales; aunque, como contrapartida, esas declaraciones quedan limitadas a meros mandatos dirigidos a los poderes públicos -incluido el legislativo-, despojados de la posibilidad de ser exigidos como derechos si no son objeto de desarrollo por el legislador autonómico, lo que los diferencia de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Tal como decíamos en el Dictamen 395/2021, de 27 de julio, esta configuración de los derechos estatutarios como mandato dirigido al legislador autonómico para el desarrollo de aquellas materias en las que tiene competencia es la que resulta, también, de la Sentencia n.º 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional: *«Derechos fundamentales son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin excepción. Esa función limitativa sólo puede realizarse desde la norma común y superior a todos los legisladores, es decir, desde la Constitución, norma suprema que hace de los derechos que en ella se reconocen un límite insuperable para todos los poderes constituidos y dotado de un contenido que se les opone por igual y con el mismo alcance sustantivo en virtud de la unidad de las jurisdicciones (ordinaria y constitucional) competentes para su definición y garantía. Derechos, por tanto, que no se reconocen en la Constitución por ser fundamentales, sino que son tales, justamente, por venir proclamados en la norma que es expresión de la voluntad constituyente. Los derechos reconocidos en Estatutos de Autonomía han de ser, por tanto, cosa distinta. Concretamente, derechos que sólo vinculen al legislador autonómico, -como así se desprende, inequívocamente, del propio Estatuto recurrido, cuyo art. 37.1 EAC, también impugnado y sobre el que más adelante habremos de pronunciarnos en particular, circunscribe, por principio, a los poderes públicos de Cataluña, y según la naturaleza de cada derecho a los particulares, el ámbito de los obligados por los derechos reconocidos en los capítulos I, II, y III del título I-; y derechos, además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, circunstancia expresamente detallada, según veremos, en el art. 37.4 EAC. Ahora bien, bajo la misma categoría «derecho» pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro nomen, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible. En efecto, ya en la propia Constitución bajo el término «derecho» se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos casos se trata siempre, al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle*

específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. Normas, en definitiva, que prescriben fines sin imponer medios o, más precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado. En el nuevo Estatuto catalán se prodiga sobre todo, según veremos, sin que falten proclamaciones de derechos subjetivos stricto sensu, el segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como «principios rectores», ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público catalán y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas».

4. Por lo demás, y en este marco estatutario, también la LCE, regula aspectos de la educación primaria (artículos 27 y 30), y particularmente en relación con el currículo determina:

«Artículo 27. El currículo.

1. El currículo de la educación formal comprende, para cada una de las etapas y cada una de las enseñanzas del sistema educativo, las capacidades y competencias propias de cada una de las enseñanzas, así como las áreas, asignaturas, materias o módulos que podrán incluir objetivos, contenidos, los métodos pedagógicos y los criterios de evaluación.

2. El currículo de las áreas y materias que conforman las enseñanzas que se imparten, así como cualquier otra actividad que se encamine a la consecución de los fines de la educación en el sistema educativo canario, se orientará a:

a) Desarrollar las aptitudes y capacidades del alumnado.

b) Procurar que el alumnado adquiera los aprendizajes esenciales para entender la sociedad en la que vive, poder actuar en ella y comprender la evolución de la humanidad a lo largo de su historia.

c) Facilitar que el alumnado adquiera unos saberes coherentes, posibilitados por una visión interdisciplinar de los contenidos.

d) Permitir una organización flexible, variada e individualizada de la ordenación de los contenidos y de su enseñanza, facilitando la atención a la diversidad como pauta ordinaria de la acción educativa del profesorado, particularmente en la enseñanza obligatoria.

e) Atender las necesidades educativas específicas de apoyo educativo y la sobredotación intelectual, propiciando adaptaciones curriculares específicas para este alumnado.

3. Las actividades de las enseñanzas, en general, el desarrollo de la vida de los centros y el currículo de las distintas enseñanzas tomarán en consideración como elementos transversales el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y los valores que preparan al alumnado para asumir una vida responsable en una sociedad libre y democrática. Asimismo, se incluirá el conocimiento y el respeto a los valores recogidos en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Canarias.

4. Con objeto de favorecer la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, el currículo de las diferentes enseñanzas contribuirá a la superación de las desigualdades por razón de género, cuando las hubiere, y permitirá apreciar la aportación de las mujeres al desarrollo de nuestra sociedad y al conocimiento acumulado por la humanidad.

5. El currículo, igualmente, contemplará la presencia de contenidos y actividades que promuevan la práctica real y efectiva de la igualdad, la adquisición de hábitos de vida saludable y deportiva y la capacitación para decidir entre las opciones que favorezcan un adecuado bienestar físico, mental y social para sí y para los demás.

6. Asimismo, el currículo incluirá aspectos de educación vial, de educación para el consumo, de salud laboral, de respeto a la interculturalidad, a la diversidad, al medio ambiente y para la utilización responsable del tiempo libre y del ocio.

7. El currículo deberá contemplar la presencia de contenidos y de actividades relacionadas con el medio natural, la historia, la cultura, la antropología, la identidad canaria y otros hechos diferenciales del archipiélago canario, para que sean conocidos, valorados y respetados como patrimonio propio y en el marco de una cultura universal».

5. En definitiva, el Gobierno de Canarias ostenta competencias para dictar el PD de referencia, respetando las bases estatales contenidas en el referido Real Decreto 157/2022. Así, tanto la normativa básica como el EAC (y a su amparo la LCE) encomiendan a la Administración educativa establecer el currículo de las distintas enseñanzas, por lo que le corresponde al Gobierno de Canarias, en el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 50 EAC), y mediante Decreto, que es la forma que corresponde a ese rango normativo (art. 35 Ley 1/1983, de 14 de abril), aprobar la ordenación y el currículo de la Educación Primaria.

V

Observaciones al texto de la norma.

1. Observaciones de carácter general.

En relación con este PD, y también con carácter general, procede reiterar las afirmaciones de nuestro reciente Dictamen 352/2022, de 27 de septiembre:

«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 ello procede recordar, al menos sucintamente, la doctrina de este Consejo Consultivo acerca de las leyes 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 leyes 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 leyes 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]».

En este caso, lejos de mejorar, tal repetición de las bases hace en ocasiones difícilmente inteligible el PD, reiterando la normativa básica, en los artículos 5.9, 6.5, 6.6, 9.1, 11.6, 12.2, 15.2, 15.4 del PD.

2. Observaciones al Preámbulo del PD

Se echa en falta en el Preámbulo, junto a los títulos competenciales, una referencia a los preceptos estatutarios en materia educativa (art. 21, especialmente). Al respecto, resulta debido que el Preámbulo explique que el PD responde a los mandatos formulados por tales preceptos estatutarios, al hacer referencia explícita en el Anexo 2 a la incorporación de forma transversal de tales contenidos canarios.

Por otro lado, el apartado V del Preámbulo comienza diciendo “El presente Decreto finaliza con dos disposiciones adicionales en las que ...; una disposición transitoria que establece ...; una disposición que deroga ... 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.

Cabe realizar las siguientes observaciones:

- Artículo 6.3.

Este precepto señala:

“Los aprendizajes referidos al conocimiento, la valoración y la conservación del patrimonio cultural, histórico, natural, social y lingüístico de la Comunidad Autónoma de Canarias, se han integrado de manera transversal en los currículos de las diferentes áreas”.

Propiamente, tal patrimonio corresponde a la del conjunto del archipiélago como una realidad supra institucional, por lo que procede sustituir la expresión “Comunidad Autónoma” por la de “Canarias”.

La constitución de la Comunidad Autónoma es la institucionalización de unos poderes para ejercer el autogobierno, tal como permite la CE. No se ha de confundir la institucionalización de esos poderes con el sustrato sociológico al que sirve, el pueblo canario (art. 1.2 EAC), verdadero titular de ese patrimonio cultural, histórico, natural, social y lingüístico.

En el mismo error se incurre en el art. 9.7 PD.

Ello además resultaría coherente con la redacción contenida en el artículo 21.8 EAC, que se refiere a Canarias.

- Artículo 9.5.

Este precepto contiene un reenvío normativo específico al artículo 12.1 del Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, 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 adicional primera.

Este precepto contiene un reenvío normativo específico a la LO 2/2006 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 del presente PD.

Sin embargo, como venimos manifestando desde el DCC 95/2020, de 20 de marzo, y reiteramos en el Dictamen 352/2022, de 27 de septiembre, 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.

4. Observaciones a los Anexos del PD.

Dijimos en el citado Dictamen 352/2022, de 27 de septiembre, que 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, no procedía realizar observación alguna de carácter jurídico al no destacarse ninguna infracción del ordenamiento jurídico. Esta misma observación resulta aquí plenamente aplicable

No obstante, en tales Anexos se hace referencia continuamente al término “región”, no utilizado por el Estatuto de Autonomía de Canarias.

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.