



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 157/2002

(Pleno)

La Laguna, a 28 de octubre de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con el *Proyecto de Ley de Educación y Formación permanente de personas adultas (EXP. 133/2002 PL)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

Mediante escrito de 23 de Septiembre del 2002, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno interesa preceptivo Dictamen de este órgano consultivo, al amparo de los arts. 11.1.a.b y 12.1 de la Ley Territorial 5/02, disposiciones que efectivamente sustentan la emisión del dictamen solicitado.

El expediente remitido viene por lo demás acompañado del preceptivo certificado de los acuerdos gubernativos, adoptados el 10 de septiembre de 2002, de toma en consideración del Proyecto y de solicitud del Dictamen a este Consejo. Obran asimismo en las actuaciones, entre otros, informes de legalidad, acierto y de oportunidad, del Consejo Económico y Social [Dictamen 6/2002, de 29 de julio], y de la Dirección General del Servicio Jurídico.

### II

Constata este Consejo, de nuevo, que el Gobierno de Canarias continúa acordando que se someta a Dictamen el texto de un "Anteproyecto" de Ley, en lugar del Proyecto de Ley, término idóneo toda vez que a él se refieren los arts. 11.1.A.b. de la Ley Territorial Canaria 5/02, reguladora de este Consejo y 43 del Estatuto de

---

\* **PONENTE:** Sr. Doreste Armas.

\* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Díaz Tejera.

Autonomía de Canarias, como viene reiterando el mismo en sus sucesivos dictámenes.

### III

#### **A) Aspectos Competenciales Generales.**

La Comunidad Autónoma de Canarias posee competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de "enseñanza, en toda la 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. El Estado se reservará las facultades que le atribuye el nº 30 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución, y la alta inspección necesaria para su cumplimiento" [art. 32.1 del Estatuto]. El mencionado precepto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva para la "regulación de las condiciones de obtención, expedición, homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas del art. 27 de la Constitución".

Dentro de las leyes a las que llama la Constitución y que de manera expresa el Estatuto asume como delimitadora del alcance de la competencia estatutaria en la materia, han de mencionarse las Leyes Orgánicas 8/85 reguladora del derecho a la educación (LODE) y la 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo [LOGSE], cuyos principios y valores inspiradores [arts. 1 y 2] asume el PL de forma insistente [arts. 1 a 4].

A la educación de las personas adultas luego la LOGSE dedica su Título III. A tal efecto, la LOGSE llama a la colaboración con la Administración laboral [art. 51.1 LOGSE] Universidades, Corporaciones Locales y otras entidades públicas y privadas [art. 54.3 LOGSE]; se marca unos objetivos de formación y promoción educativa y profesional de los adultos [art. 51.2 LOGSE], con atención preferente a aquellos grupos o sectores sociales "con carencias o necesidades de formación básica o con dificultades para su inserción laboral" [art. 51.3 LOGSE]; tiene en cuenta el "autoaprendizaje, en función de sus experiencias, necesidades e intereses a través de la enseñanza presencial y, por sus adecuadas características, de la educación a distancia" [art. 51.5 LOGSE]. El sistema educativo velará porque tales adultos cuenten con una oferta "adaptada a sus condiciones y necesidades" [art. 52.1 LOGSE] para que puedan acceder, siempre que tengan Graduado escolar, a "programas o

centros docentes que les ayuden a alcanzar la formación básica prevista (...) para la enseñanza secundaria obligatoria" [art. 52.2 LOGSE]; garantizando la igualdad de oportunidades [art. 53.1 LOGSE]; con una oferta específica [art. 53.2 LOGSE], incluso a distancia [art. 53.3 LOGSE].

La LOGSE contiene, pues, un marco referencial suficiente como para delimitar con bastante nitidez el ámbito de ejercicio de las competencias autonómicas en la materia.

### **B) Aspectos competenciales específicos.**

1. En lo que respecta a la actividad de reconocimiento o validación de ciertas enseñanzas (las no formales y el aprendizaje informal, que el art. 6 PL describe por oposición a las formales -regladas- a cuyo exclusivo fin enumera a éstas en su art. 5.1), se observa cierto grado de indefinición en el art. 5.2 bis (el ordinal 5.2 está duplicado) sólo indica en términos vagos que se "tendrá en cuenta" (esa enseñanza no formal y ese aprendizaje informal) y en el art. 5.4 PL tampoco regula su equivalencia y convalidación con los estudios integrantes de las enseñanzas regladas ("formales"), sino que sólo "se fomentará" esa convalidación, como se deduce de la disección gramatical del precepto. Con ello la PL se mueve dentro de los parámetros competenciales del art. 32.1 EAC (que comprende todos los "niveles, grados, modalidades y especialidades" de la enseñanza), sin atender contra la doctrina constitucional en esta materia, que parte del hecho de que el legislador autonómico entre a regular la homologación de títulos (STC. 42/81, 93/85 y 123/88), lo que le resultaría vedado. Ciertamente, la fórmula legal es imprecisa y, en aras de la debida seguridad jurídica, podría concretarse en la PL el contenido y alcance de esta "tenencia en cuenta". Sin embargo, el legislador autonómico puede -como aquí hacer- dejar esta concreción al desarrollo reglamentario de la Ley, tal y como refleja el inciso final de este precepto, futuro desarrollo que, naturalmente, deberá ceñirse al marco competencial del art. 32.1 EAC, y a la LODE.

2. En lo que atañe a los arts. 6.1, 6.3 y 7.4 cabe indicar que el primero incluye entre las enseñanzas no formales las dirigidas a la adquisición de capacidades que mejoren la "empleabilidad" (sic) y los otros se refieren a su validación y acreditación en conexión con las enseñanzas "formales" (regladas) sin que ello implique vulneración con las competencias estatales (art. 149.1.7ª, 13ª y 30ª de la

Constitución y STC 147/92), puesto que conforme al 32.17 del Estatuto de Autonomía la Comunidad Autónoma tiene la competencia legislativa de desarrollo y ejecución de instituciones que fomenten la formación profesional, todo ello aparte de que las enseñanzas no formales y el aprendizaje informal no debe considerarse como Formación Profesional.

3. En lo que respecta al régimen jurídico de la autorización administrativa previa hay que recordar que el legislador orgánico ya ha establecido que los centros docentes privados que impartan enseñanzas regladas la necesitan (art. 23 LODE).

El art. 18.2 PL impone a los centros privados la sujeción al régimen de autorización administrativa previa, lo que constituye una reproducción en la Ley Autonómica del mandato de la Ley Orgánica, lo que constituye una defectuosa técnica normativa, que no sólo afecta a ese precepto, sino a otros (art. 5.1, por ejemplo), lo que podría derivar en futuras cuestiones de constitucionalidad si se derogara el precepto orgánico.

En cuanto a los centros docentes privados que impartan enseñanzas no regladas, conforme con el art. 23 LODE, en relación con el art. 11.2 de la misma y su Disposición Adicional Iª y Final Iª, resulta que queda entregada a la potestad normativa autonómica establecer que su creación requiera esa autorización administrativa.

Por último, el art. 18.1 PL habilita a la Administración autonómica a establecer los requisitos para la autorización de centros docentes de enseñanza reglada o no, lo que es respetuoso con el art. 23 en relación con el 14.1 LODE en relación con su Disposición Adicional Iª.1 -que reserva al Gobierno central la regulación de dichos requisitos- siempre que estos requisitos sean los que establece la normativa del Estado.

4. Con respecto al régimen de participación (art. 13.1) hay que precisar que el derecho fundamental a la creación y dirección de centros docentes privados (art. 27.6 de la Constitución, art. 21.1 LODE) comprende el derecho a establecer el régimen de participación de la comunidad educativa, siempre que esos centros no estén sostenidos con fondos públicos (art. 27.7 de la Constitución, art. 26.1 LODE).

La participación de la comunidad educativa en centros docentes privados no sostenidos con fondos públicos no puede ser regulada por la Ley autonómica ni ésta, por ende, puede autorizar al reglamento autonómico a regularla.

Para que el art. 13.2 PL sea compatible con el art. 27.6 de la Constitución y con el art. 26.1 LODE, es necesario que excluya de su ámbito de aplicación los centros privados no sostenidos con fondos públicos.

## IV

La regulación de esta materia ha venido, hasta ahora, limitándose a rango reglamentario y de forma detallada.

En efecto, se encuentran regulados aspectos como el funcionamiento y organización de los centros públicos de educación de adultos, presenciales y a distancia [Orden de 31 de agosto de 1999; Orden de 23 de mayo de 1994]; el Programa de educación de adultos [Orden de 10 de mayo de 1991]; el currículo de la formación básica para la educación de las personas adultas [Decreto 79/1998, de 28 de mayo, y Orden de 15 de julio de 1998]; y la evaluación y acreditación de la formación básica de las personas adultas [Orden de 28 de junio de 1999].

El PL incide en todos y cada uno de estos aspectos; sin embargo, nada se expresa en la parte final del PL respecto de este Derecho vigente. Al contrario, la disposición final segunda PL llama a las Administraciones autonómica y local a "adoptar las disposiciones precisas para el desarrollo de la presente Ley".

En esta ocasión, el desarrollo reglamentario ha precedido a la ley formal; Ley que desde el punto de vista normativo no puede sino ser entendida como desarrollo de la LOGSE, aunque con algo de retraso, pues es lo cierto que hasta la fecha la ordenación reglamentaria de la materia ha satisfecho las exigencias de legalidad, por más que, como este Consejo ha manifestado reiteradamente, el desarrollo normativo de una materia en la que el Estado posee competencias debe hacerse, como es lógico, por ley en primer lugar, la cual podrá ser reglamentariamente desarrollada. Si de ordinario este desarrollo legal originario no tiene lugar -de forma que se aborda el desarrollo/ejecución de la Ley del Estado directamente por norma reglamentaria- en este caso se tramita un PL a fin de integrar el Ordenamiento autonómico con una norma con rango legal que complete el amplio cuadro normativo en unos términos

normativamente coherentes y lógicos. El PL, principalmente, se contrae a las normas reglamentarias antes reseñadas y a una exposición programática, con poco contenido sustantivo. Así, la superación de las condiciones de desigualdad o discriminación, la defensa de la identidad canaria, el respeto por otras culturas, la validación de las enseñanzas informales, la participación de alumnos y profesores, la coordinación de servicios y cooperación interadministrativa, la promoción para el empleo, la implantación de tecnologías de la información, etc. son objetivos que no sólo están en la LOGSE, sino que el PL reitera como principios [art. 2], objetivos [art. 3], o líneas programáticas de actuación [art. 4]; y luego concreta y reitera en preceptos subsiguientes [arts. 5 a 16].

## V

Al margen de tal opinión general del PL, que atañe sólo a la técnica normativa utilizada, se pueden formular al PL proyectado las siguientes observaciones, asimismo de técnica normativa pero más concretas.

Las Administraciones locales están llamadas por el PL para ser integradas en la Red pública de centros [art. 10 PL], ampliando las competencias que al respecto otorga la LRBRL a tales Corporaciones [arts. 2 y 25.2.n) LRBRL]. Es la Ley la que, en efecto, puede ampliar el ámbito de competencias de las Corporaciones locales. El PL, sin embargo, no precisa qué competencias se asignan a las Corporaciones locales -municipales e insulares, se entiende- y la naturaleza y régimen jurídico de tales competencias. Éstas parecen que exceden de la simple posibilidad de suscribir convenios [art. 10.3 PL], pues ha de recordarse que la disposición final segunda PL reconoce la participación normativa de tales Corporaciones en esta materia. A esta potestad normativa local también hace referencia el art. 14.2 PL, de forma indeterminada.

Se efectúa un uso acumulativo de funciones, sin concretar y que, en las siguientes ocasiones, se explicitan en una cierta superposición funcional. A saber:

El Gobierno de Canarias planifica, coordina, colabora y corresponsabiliza a las distintas Administraciones Públicas [art. 14.1 PL]. Las Comisiones Territoriales [art. 16] son también órganos que tienen en su zona -no se dice cuál es- las funciones de "planificar, coordinar (...) [y] evaluar conjuntamente sus actividades y recursos" [art. 16.1], lo cual no es sino otra manera de llamar a la planificación. Pero la planificación también la pueden llevar a cabo los "centros de educación de adultos"

[art. 16.5 PL]. En el art. 20 PL se habla de un plan de "supervisión y evaluación" a aprobar por el Gobierno de Canarias. Y la disposición adicional quinta habilita al Gobierno para la elaboración de un "mapa de la educación y formación permanente de personas adultas", lo cual parece algo próximo a un plan.

Igual falta de concreción se produce en la función de coordinación; ésta es competencia de "órganos colegiados de composición interdepartamental" [art. 14.1 PL], en especial "la Comisión canaria para la educación y formación permanente de personas adultas. [art. 14.1 PL]. Pero esta Comisión es, además, "órgano asesor, consultivo, de participación y de cooperación" [art. 15.1 PL]. Añade la coordinación de todas las Administraciones Públicas, mas no se delimita su alcance, ni qué competencias tienen las Administraciones locales al respecto.

## VI

Y, por último, en la misma línea de la concreción, se formulan las siguientes observaciones adicionales:

1.- Se utiliza el término "formal" para referirse a la enseñanza reglada, cuando es este último el asumido por el resto de la normativa sobre la materia. Ello supone incorporar un elemento de cierta inseguridad jurídica.

2.- La regulación de la financiación [art. 23 PL] parece responder a un modelo centralizado, cuando no es así pues cada Administración ejerce sus propias competencias, aunque no se concretan lo suficiente. No es que exista un Fondo dotado de los recursos que se indican en el art. 23.2 PL. Cada Administración dedicará en sus Presupuestos las cantidades que crea oportuno para dar cumplimiento a los fines que el PL, es decir, la Ley, les encomienda. Pero como tales funciones están indeterminadas, la financiación es difícil que pueda ser predeterminada.

3.- Si el término "actitudes" contenido en el art. 61 PL no contiene ningún error material (aptitudes), no parece que las actitudes sean equiparables a capacidades y habilidades en cuanto a su posible adquisición.

4.- Existe duplicidad en el ordinal 2 del art. 5 PL, que deberá reenumerarse (el presente Dictamen se refiere al segundo párrafo segundo como 2 bis.).

5.- Se omite la creación expresa del Registro Oficial al que se refiere el art. 18.3 PL.

## CONCLUSIONES

1.- El Proyecto de Ley se ajusta a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, ejerciéndose por ésta la actividad legislativa en el marco competencial adecuado, material y formalmente.

2.- No obstante, se señalan al Proyecto las observaciones referidas en los Fundamentos III a VI del presente Dictamen.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. ARCADIO DÍAZ TEJERA AL DICTAMEN 157/2002, DE 28 DE OCTUBRE (EXP. 133/2002 PL).**

### Observaciones al articulado

Art. 5.1 PL: Según este precepto las enseñanzas formales son las que forman parte del sistema educativo, es decir, las enseñanzas dirigidas a la obtención de títulos académicos.

La normativa que establece cuáles son esas enseñanzas es un aspecto básico de la regulación del sistema educativo y, por ende, sólo puede estar contenida en el Derecho estatal (art. 149.1.30ª de la Constitución y art. 32.1 del Estatuto de Autonomía).

El legislador canario es incompetente para establecer cuáles son las enseñanzas formales o regladas. Por este motivo se debe reparar el art. 5.1 PL.

El art. 5.2 PL establece que los centros educativos autorizados "tendrán en cuenta" las enseñanzas no formales y el aprendizaje informal en los términos que determine la Administración autonómica.

El Estado es el único competente para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos. Por consiguiente la Ley autonómica no puede habilitar al reglamento autonómico para que establezca las condiciones en que los centros educativos autorizados deben "tener en cuenta" las

enseñanzas no regladas en las enseñanzas regladas que imparten. Por esta razón se debe reparar este precepto.

Por el mismo motivo se debe reparar el art. 5.4 PL: La Comunidad Autónoma es incompetente para acreditar enseñanzas no regladas en orden a facilitar el acceso a la titulación profesional. La equivalencia y convalidación de cualquier tipo de estudios con los estudios integrantes de las enseñanzas regladas es competencia exclusiva del Estado.

Idéntica razón obliga a reparar los arts. 6.3 y 7.4: la Comunidad Autónoma carece de competencia para regular la complementariedad y conexión de las enseñanzas no regladas con la enseñanza reglada y para regular las condiciones en que las enseñanzas de formación orientada al empleo pueden acreditarse para las enseñanzas regladas y las de formación profesional ocupacional.

El art. 6.1 PL incluye entre las enseñanzas no formales las dirigidas a la adquisición de capacidades que mejoren la "empleabilidad" (sic).

Conforme al art. 149.1.7ª, 13ª y 30ª de la Constitución el Estado tiene la competencia legislativa exclusiva en materia de formación profesional ocupacional.

Conforme al 32.17 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma tiene la competencia legislativa de desarrollo y ejecución de instituciones que fomenten la formación profesional. Ello significa que puede regular las organizaciones que fomenten y ejecuten la normativa sobre esa formación profesional, pero no el régimen sustantivo de ésta.

De acuerdo con estas previsiones constitucionales se dictó el Real Decreto 447/1994 de 11 de marzo, que traspasó a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.

De acuerdo con su Anexo la Comunidad Autónoma ejecuta la legislación sobre formación profesional ocupacional y al Estado le corresponde la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de las certificaciones de profesionalidad válidas en todo el territorio nacional; y la regulación de las correspondencias o convalidaciones entre los conocimientos adquiridos en la formación profesional ocupacional y en la práctica laboral y las enseñanzas de la

formación profesional reglada reguladas en la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

De ahí que en el art. 6.1 PL se deba precisar que las enseñanzas dirigidas a mejorar la "empleabilidad" (sic) que contempla no incluyen la formación profesional ocupacional.

El art. 13.2 PL prevé que por reglamento autonómico se regule la participación de los alumnos y profesores de los centros autorizados para la educación y formación permanente de personas adultas.

Es claro que los centros a los que se refiere son centros de titularidad privada, puesto que requieren de autorización.

Estos centros privados pueden dedicarse a la enseñanza reglada y no reglada. Si no perciben fondos públicos el art. 25 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación (LODE) remite a sus reglamentos de régimen interior la regulación de la participación de la comunidad educativa.

El derecho fundamental a la creación y dirección de centros docentes privados (art. 27.6 de la Constitución, art. 21.1 LODE) comprende el derecho a establecer el régimen de participación de la comunidad educativa, siempre que esos centros no estén sostenidos con fondos públicos (art. 27.7 de la Constitución, art. 26.1 LODE).

La participación de la comunidad educativa en centros docentes privados no sostenidos con fondos públicos no puede ser regulada por la Ley autonómica ni ésta, por ende, puede autorizar al reglamento autonómico a regularla.

Para que el art. 13.2 PL sea compatible con el art. 27.6 de la Constitución y con el art. 26.1 LODE, es necesario que excluya de su ámbito de aplicación los centros privados no sostenidos con fondos públicos.

Un aspecto esencial del desarrollo del derecho fundamental a la creación de centros docentes es establecer si su ejercicio requiere o no autorización administrativa previa.

El legislador autonómico, como es incompetente para desarrollar los preceptos constitucionales que reconocen derechos fundamentales, no puede regular este extremo.

El legislador orgánico ya ha establecido que los centros docentes privados que impartan enseñanzas regladas necesitan de autorización administrativa previa (art. 23 LODE).

Por estas razones el art. 18.2 PL debe ser reparado ya que invade materia reservada a la Ley Orgánica y, por ende, de competencia estatal.

En cuanto a los centros docentes privados que impartan enseñanzas no regladas, del art. 24.1 LODE, en relación con el art. 11.2 de la misma y su Disposición Adicional Iª y Final Iª, resulta que queda entregada a la potestad normativa autonómica establecer que su creación requiera esa autorización administrativa.

El art. 18.1 PL en cuanto se refiere a centros docentes privados que imparten enseñanzas regladas contradice abierta y derechamente el art. 23 LODE.

Además, el art. 18.1 PL habilita a la Administración autonómica a establecer los requisitos para la autorización de centros docentes de enseñanzas regladas, lo que contradice al art. 14. 1 LODE en relación con su Disposición Adicional Iª.1 que reserva al Gobierno central la regulación de dichos requisitos. Por estos dos motivos debe ser reparado el art. 18.1 PL.

En resumen pues, copiar arts. afectando ámbitos competenciales de la Ley Orgánica no sólo no es buena técnica legislativa, sino que puede traer problemas de inconstitucionalidad sobrevenida desde el momento que el Legislador General cambie de criterio y derogue el art. que ha sido copiado.