



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 361/2022

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de octubre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Universidades Populares de Canarias (EXP. 316/2022 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Antecedentes y preceptividad de la consulta.

1. Mediante escrito de 25 de julio de 2022 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día), el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.c), en cuya virtud, resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo cuando se trata de "*proposiciones de Ley tomadas en consideración*", en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), y del art. 142.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, solicita la evacuación preceptiva de dictamen sobre la Proposición de Ley de Universidades Populares de Canarias.

A su vez, corresponde al Pleno de este Organismo consultivo emitir el oportuno dictamen (arts. 15.1 y 16 de la LCCC).

2. A la solicitud de dictamen se acompaña el texto de la Proposición de Ley -en adelante, PPL- presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Socialista Canario, Popular, Nacionalista Canario, Nueva Canarias, Sí Podemos Canarias, Agrupación Socialista Gomera, y el Grupo Mixto; y que ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias -trámite imprescindible para

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

que la solicitud de dictamen sea preceptiva- en sesión celebrada los días 12 y 13 de julio de 2022.

Por otro lado, se incorpora al expediente remitido a este Organismo Consultivo, copia del acuerdo del Gobierno de Canarias de 23 de junio de 2022, en cuya virtud manifiesta su criterio favorable respecto a la toma en consideración de la PPL, así como la conformidad a su tramitación ex art. 139.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

Finalmente, se adjuntan los informes evacuados por la Dirección General de Planificación y Presupuesto [artículo 24.2.g) del entonces vigente Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por el Decreto 86/2016, de 11 de julio, 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)] y por la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 15 y 22 de junio de 2022, respectivamente.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario. De esta manera, el Consejo Consultivo de Canarias ha de emitir el correspondiente dictamen dentro del plazo previsto en el art. 20.1 LCCC: *“El Consejo Consultivo, salvo ampliación justificada, deberá emitir las consultas en el plazo de treinta días desde la recepción en el registro de la correspondiente solicitud de dictamen”*. Plazo que vence el día 6 de octubre de 2022.

II

Objeto, estructura, contenido y justificación de la norma proyectada.

1. La PPL tiene por objeto « (...) regular en la Comunidad Autónoma de Canarias la creación, desarrollo, seguimiento, evaluación y financiación de las Universidades Populares como instituciones que, dependiendo de los Ayuntamientos, representan un proyecto formativo y cultural de carácter municipal, aunque formando parte de una red que funciona coordinadamente en todo el Archipiélago Canario» -art. 1.1-.

Asimismo, la norma proyectada instituye al Gobierno de Canarias como garante de su cumplimiento, « (...) mediante el establecimiento de sistemas de coordinación entre las instituciones implicadas, la aportación de medios y recursos y la dotación suficiente, que aseguren su desarrollo y continuidad como servicio público de calidad» -art. 1.4-.

Por lo demás, la PPL define las «*señas de identidad*» del proyecto denominado «*Universidades Populares Canarias*» -sobre el que gravita la totalidad del texto normativo-, fijando sus objetivos generales y los mecanismos de financiación del precitado proyecto.

Finalmente, la PPL señala la voluntad del Gobierno de Canarias y la «*Asociación Canaria de Universidades Populares*» (en adelante, ACUP) de constituir la denominada «*Fundación Universidades Populares Canarias*»; estableciendo sus fines, los órganos de gobierno y representación, su sede, el patrimonio, etc.

2. En cuanto a su estructura, la PPL consta de un índice, una Exposición de Motivos y una parte dispositiva que comprende diez artículos. Careciendo de parte final.

3. En lo que se refiere al contenido de la PPL, cabe señalar que la Exposición de motivos se contrae, en síntesis, a describir los antecedentes históricos, la evolución posterior y la situación actual de la realidad sustantiva [Universidades Populares] que se pretende regular a través del presente proyecto normativo, justificando su necesidad y definiendo el objetivo pretendido. Asimismo, se enuncian los títulos jurídicos que habilitan a la Comunidad Autónoma de Canarias para el dictado de la presente PPL.

En segundo lugar, la parte dispositiva de la PPL se integra por 10 artículos, repartidos en cuatro títulos de acuerdo con la siguiente distribución:

1.- Título preliminar. Se incluyen en dicho Título los siguientes artículos:

- Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación.
- Artículo 2.- Configuración y características de las Universidades Populares.
- Artículo 3.- Principios rectores.

2.- Título I [«*El proyecto "Universidades Populares Canarias"*»]. En este Título se comprenden los siguientes artículos:

- Artículo 4.- Señas de identidad.
- Artículo 5.- Objetivos generales.
- Artículo 6.- Compromiso social y financiación.

3.- Título II [«*Desarrollo, coordinación y calidad del proyecto*»]. Forman parte del presente Título los siguientes artículos:

- Artículo 7.- Creación y funciones de la Asociación Canaria de Universidades Populares.

- Artículo 8.- La “Fundación Universidades Populares Canarias”.

4.- Título III [«Creación y gestión de la universidad popular»]. El presente título está conformado por los siguientes artículos:

- Artículo 9.- La creación de la Universidad Popular en el municipio.

- Artículo 10.- Autonomía, gestión y financiación de la Universidad Popular.

Por último, y como ya quedó apuntado anteriormente, la PPL no incorpora una parte final en la que se incluyan las disposiciones que son propias de este ámbito (adicionales, transitorias, derogatorias y finales).

3. Respecto a la justificación de la norma proyectada, la PPL se manifiesta en los siguientes términos (apartados I a III de la Exposición de Motivos):

«Las Universidades Populares son entidades que aparecen en Europa a finales del s. XIX y en España a principios del s. XX, con objetivos culturales, formativos y sociales, y que aún hoy día continúan siendo un instrumento para el aprendizaje, la participación y el desarrollo cultural de la sociedad, principalmente para la población adulta. Históricamente nacen con propuestas de formación de carácter no reglado que operan, generalmente, a nivel municipal, fuera o al margen del sistema educativo reglado.

La denominación de “Universidades Populares” obedece a dos razones principales: porque siempre contaron con el apoyo de las Universidades a través de los programas de Extensión Universitaria; y porque lo que se buscaba era poner la cultura (el conocimiento, la ciencia, generada en la Universidad) al alcance del pueblo, de toda la población.

La relevancia y la función social que tradicionalmente han tenido, y siguen teniendo, las Universidades Populares no se apartan de las razones de su creación hace ya más de un siglo. En primer lugar, por las dificultades que tienen muchas personas adultas para acceder a aquellos programas de formación y aprendizaje que tienen condiciones de acceso. En segundo lugar, porque los destinatarios de las Universidades Populares son personas adultas que pueden acceder al conocimiento y la ciencia sin requisito académico alguno ni titulación previa para participar. En tercer lugar, porque, dado su carácter de formación no reglada, el aprendizaje y la difusión cultural que se ofertan responde a las demandas de los ciudadanos, a las necesidades locales y a los problemas de la actualidad, sin las exigencias de los currículos oficiales. En cuarto lugar, porque ofrecen a las personas adultas una ocasión para formarse y aprender en un contexto local que les permite al mismo tiempo optimizar la comunicación y las relaciones con otras personas. En quinto lugar, porque constituye una herramienta decisiva para que los Ayuntamientos contribuyan a que la educación y la cultura llegue a todos los ciudadanos. Y, por último, en sexto lugar, cabe señalar la facilidad y

sencillez que tienen las corporaciones locales para su creación, sin los requerimientos de los centros reglados de formación.

(...)

(...) las Universidades Populares siguen representando actualmente un proyecto cultural y formativo extraordinario que se ha extendido, y continúa funcionando, sobre todo por Europa, América y algunos países de Asia. Una experiencia educativa que responde al nuevo paradigma de la Educación Permanente y/o el Aprendizaje a lo Largo de la Vida, como nuevo eje vertebrador de la sociedad y del desarrollo, como la mejor respuesta socioeducativa ante las desigualdades, y como el nuevo orden educativo que nos sirve eficazmente para vivir en la actual sociedad de la información y el conocimiento.

Nuevo paradigma educativo que, tal como se reconoce en la Unión Europea, la OCDE, el Consejo de Europa y la UNESCO, parece responder mejor a las funciones y necesidades de los Ayuntamientos para poner la formación y la cultura en el centro de la escena municipal, garantizando así con mayor calidad el bien común, el desarrollo, la igualdad de oportunidades, la participación social y la convivencia democrática.

No en vano, el Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre) establece que los Ayuntamientos tienen competencias, tanto en materia de cultura (artículo 75.5b), como en materia de educación artículo 75.5d).

(...)

La (...) Comisión Europea amplía y detalla la dimensión y el alcance de este nuevo paradigma del "aprendizaje permanente", con orientaciones específicas para los Estados miembros, en no pocas de sus publicaciones de carácter formativo (...).

Específicamente en el Memorándum sobre el aprendizaje permanente (2000) se establecen los seis mensajes clave que definen una estrategia integrada y coherente para responder a este nuevo orden educativo, que encuentra en los municipios un espacio privilegiado para su desarrollo: "(1) garantizar el acceso universal y continuo al aprendizaje, con objeto de obtener y renovar las cualificaciones requeridas para participar de forma sostenida en la sociedad del conocimiento; (2) aumentar visiblemente la inversión en recursos humanos, para dar prioridad al capital más importante de Europa: sus ciudadanos; (3) desarrollar métodos y contextos eficaces de enseñanza y aprendizaje para el aprendizaje continuo a lo largo y ancho de la vida; (4) mejorar significativamente las maneras en que se entienden y se valoran la participación en el aprendizaje y sus resultados, sobre todo en lo que atañe al aprendizaje no formal e informal; (5) lograr que todos los ciudadanos de Europa, a lo largo de toda su vida, puedan acceder fácilmente a una información y un asesoramiento de calidad acerca de las oportunidades de aprendizaje; (6) ofrecer oportunidades de aprendizaje permanente tan próximas a los interesados como sea posible,

en sus propias comunidades y, cuando proceda, con el apoyo de las tecnologías de la comunicación”.

La legislación española de las últimas décadas también se hace eco de este nuevo paradigma que alude a la “educación continuada a lo largo de la vida”; nuevo orden educativo llamado a reestructurar todas las ofertas y servicios formativos de una sociedad. Así consta en el artículo 2 de la LOGSE (1990), en el artículo 1 de la LOCE (2002), en los artículos 1 y 5 de la LOE (2006), en el preámbulo de la LOMCE (2013), y en el preámbulo de la actualmente vigente LOMLOE (2020).

En esta misma dirección de promover el “aprendizaje permanente”, se expresa la Comunidad Autónoma de Canarias. Haciendo uso de sus competencias plenas en materia de educación (según el artículo 32.1 de su Estatuto de Autonomía y sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollan), en el preámbulo de la Ley Canaria de Educación no universitaria (2014) se insiste en este nuevo paradigma: “La educación, entendida como un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, es el factor decisivo para alcanzar una sociedad más culta, más justa, más crítica y solidaria, una sociedad con más oportunidades para que cada persona pueda desarrollar plenamente sus capacidades”. Asimismo, en el artículo 25, dedicado al Aprendizaje a lo largo de la vida, se establece que “Todas las personas deben tener la posibilidad de formarse a lo largo de la vida, dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional”.

(...)

Lo que vemos en los textos citados nos remite a un cambio radical, un nuevo orden educativo en el que la formación y la adquisición de competencias y aprendizajes no se limitan a unos años de la vida o a unos períodos de escolaridad, sino que abarcan toda la existencia de los seres humanos a lo largo de sus vidas.

Y es en el marco de este nuevo orden educativo, basado en el aprendizaje permanente, donde se sitúan y cobran sentido las Universidades Populares que, desde sus inicios y de acuerdo con sus pautas fundacionales se han ido configurando y definiendo como un proyecto de animación sociocultural, que actúa en el municipio, cuyo objetivo es la formación de las personas adultas, a través de la difusión cultural y la participación social, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas y sus comunidades.

Para conseguir hacer realidad este Proyecto, en la mayoría de los países europeos y americanos, las Universidades Populares se desarrollan en los Ayuntamientos, y en algunos países con un importante apoyo de entidades públicas estatales y regionales. En España, la tradición de Universidades Populares también se encuentra arraigada en el ámbito municipal, aunque no hay una legislación que asegure su promoción, apoyo y financiación,

como un servicio público, por parte de otras instituciones públicas de carácter estatal, regional y local.

(...) el proceso de creación y desarrollo de Universidades Populares en el archipiélago ha tenido un auge notable de la mano de la Asociación Canaria de Universidades Populares (ACUP), entidad creada por los propios Ayuntamientos que, a través de acuerdos con la FECAM, algunos Cabildos y las dos universidades públicas de Canarias (ULL y ULPGC), ha conseguido firmar convenios con 28 Ayuntamientos para la creación y desarrollo de las Universidades Populares y para la formación de los responsables de la gestión cultural, participación ciudadana y/o Universidades Populares en los diferentes municipios.

(...)

Lo que hacen las corporaciones locales, como consecuencia del acuerdo con la ACUP, es ofertar actividades y proyectos mediante la cesión de espacios propios y el apoyo de iniciativas específicas locales, contando con profesionales (profesores, animadores, monitores, etc.) que, según los casos, pueden actuar como trabajadores por cuenta ajena, como autónomos o como voluntarios.

Sin embargo, en la actualidad asistimos a varios problemas que, de hecho, están impidiendo la creación, el desarrollo y la financiación de estas instituciones. Algunos de estos problemas son los siguientes:

- La falta de un proyecto municipal compartido de participación, basado en el principio del Aprendizaje a lo Largo de la Vida, como es el programa de Universidad Popular;

- La confusión reinante entre las áreas de cultura y educación con el consiguiente solapamiento de sus actuaciones entre varias concejalías;

- La inexistencia de profesionalización que, algunas veces, afecta a la gestión sociocultural de los técnicos municipales;

- El hecho de no contar con leyes que contribuyan a promover y financiar la formación de carácter no formal de las personas adultas;

- La falta de reconocimiento de la autonomía en materia de difusión cultural y formación no reglada que tiene la administración municipal, siendo como es la más próxima a los ciudadanos;

- Los obstáculos que surgen para hacer realidad a nivel local, los planteamientos del Espacio Europeo del Aprendizaje Permanente que, además, de la competitividad y la empleabilidad, apuesta por la igualdad, la inclusión social, la ciudadanía activa y el desarrollo personal;

- Las dificultades a veces de contribuir a la alfabetización digital de los ciudadanos y ciudadanas, a la igualdad entre hombres y mujeres, al envejecimiento activo de las personas adultas de más edad, así como, a la formación de colectivos en situación de desigualdad;

- Los problemas que, en ocasiones, aparecen entre los Cabildos de cada isla y los Ayuntamientos para la colaboración institucional en materia de cultura y formación a nivel municipal;

- Finalmente, también, hay que señalar determinadas normas que rigen en la administración local, que no pocas veces encorsetan las iniciativas o acaban frustrando los proyectos.

Estos, y otros muchos problemas propios de cada localidad, dificultan de hecho la viabilidad de las Universidades Populares, cuya vulnerabilidad se agudiza sobre todo en épocas de restricciones presupuestarias. Además, tales dificultades están impidiendo que la creación de las Universidades Populares contribuya a la autonomía municipal (...).

Por todo ello, en la Comunidad Autónoma de Canarias está justificada la aprobación de una "Ley de Universidades Populares", teniendo en cuenta, por una parte, el crecimiento exponencial experimentado en el ámbito no reglado de la formación de personas adultas, y por otra, la madurez alcanzada por los proyectos socioculturales y comunitarios que se sitúan en el marco de la educación permanente. Además, se trata de una iniciativa parlamentaria, cuyo documento inicial de declaración de intenciones, presentado a los portavoces del Parlamento de Canarias (el 5 de julio de 2021), contó con el apoyo de todos los grupos parlamentarios. En definitiva, una ley de Universidades Populares de Canarias, llamada a cumplir varias funciones:

- En primer lugar, se trata del reconocimiento expreso de una realidad histórica, social y cultural cuya finalidad no es otra que poner la cultura y la formación al alcance de toda la población sin requisitos académicos y curriculares previos.

- En segundo lugar, se da respuesta al extraordinario crecimiento que la formación no reglada ha experimentado en las sociedades modernas, en las que las personas adultas participan en actividades culturales y de aprendizaje porque quieren seguir aprendiendo a lo largo de su vida, mejorando, al mismo tiempo, sus relaciones sociales.

- En tercer lugar, significa reconocer el papel de los Ayuntamientos en todo lo relacionado con la promoción, el apoyo, la difusión y el disfrute de la cultura, toda vez que en las últimas décadas han estado presentes en la vida de miles de canarios y canarias que se han acercado a estas entidades para complementar y mejorar su desarrollo cultural y formativo.

- En cuarto lugar, se pueden establecer sistemas de reconocimiento y acreditación de las competencias adquiridas por los ciudadanos de cada municipio, respondiendo así a los nuevos

retos del mercado laboral y a las posibilidades de continuar con la formación en el sistema educativo.

- Y, en quinto lugar, se dota de seguridad jurídica a esa realidad que son las Universidades Populares para que su actividad cultural y divulgadora en el ámbito de las administraciones locales no encuentre obstáculos para su puesta en marcha.

Todo lo cual no sería posible si de alguna forma no se genera un pacto social (esto es lo que se pretende con esta Ley) de todas las instituciones y organismos de Canarias, de los profesionales y de los propios participantes de las Universidades Populares. Se trata del derecho de todos a la formación y la cultura, al servicio de la ciudadanía y en el espacio municipal. Por ello, para afrontar las funciones y desafíos anteriores, es necesario tejer alianzas que expresen la diversidad de miradas y de opciones políticas, así como la suficiente complicidad en torno a un escenario territorial que integre y promueva el desarrollo municipal de la mano de todos los agentes implicados en la cultura, la educación permanente a lo largo de la vida y la mejora del tejido social».

III

Marco competencial de la norma proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición -legal o reglamentaria- proyectada; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ella los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. En este sentido, resulta necesario examinar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar la PPL 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. Para ello, y dentro del bloque de constitucionalidad, hemos de acudir, no sólo a la Constitución Española, sino también al vigente Estatuto de Autonomía de Canarias.

Pues bien, la norma proyectada encuentra plena cobertura jurídica y competencial en el art. 133 [«Educación»] de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC), que dispone:

«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.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado, y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas.

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.*

4. *Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales.*

5. *La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, comprende, de acuerdo con la legislación estatal, el establecimiento de los procedimientos y los organismos que permitan la evaluación de la calidad de la educación, así como la de la inversión de los poderes públicos, para alcanzar un sistema educativo de calidad».*

Asimismo, en el ámbito autonómico, se han de tener en cuenta, por su íntima relación con la materia que regula la PPL, la Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias (en adelante, LEFPAC), a cuya atenta e íntegra lectura procede remitirse en este momento; y los arts. 3, letra f), 5, letras e) y l), 25, 26 y 28.1 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria (en adelante, LCENU).

Por otro lado, la PPL no vulnera las competencias estatales en materia de educación, contempladas en el art. 149.1.30ª de la Constitución Española que dispone:

«El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 30.ª Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

Ni tampoco las previstas en los arts. 5, 5 bis y 6 bis, en relación con los arts. 66 y ss., de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE). De

acuerdo con el citado art. 6 bis [«Distribución de competencias»], «corresponde al Gobierno:

a) *La ordenación general del sistema educativo.*

b) *La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.*

c) *La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.*

d) *La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.*

e) *La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30.^a de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.*

2. *Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.*

3. *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».*

Habilitación competencial que, igualmente, ha sido avalada por este Consejo Consultivo en su dictamen n.º 157/2002, de 28 de octubre -en relación con el Proyecto de Ley de Educación y Formación permanente de personas adultas- y por el Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 31/2010, de 28 de junio -Fundamento Jurídico 77-.

Por su parte, la PPL se proyecta, asimismo, sobre otros ámbitos materiales, como son las fundaciones -art. 110 del EAC-; el régimen local -art. 105 del EAC-; y la cultura - art. 136 del EAC -.

A la vista de lo expuesto, se ha de concluir que la PPL examinada se dicta en ejercicio de las competencias que legalmente corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias.

IV

Observaciones al contenido de la Proposición de Ley.

Una vez examinado el contenido de la Proposición de Ley de Universidades Populares de Canarias, resulta oportuno formular las siguientes consideraciones generales y de índole particular a su articulado.

I.- Consideraciones generales al texto de la PPL.

Un análisis general de la norma proyectada suscita la formulación de las siguientes observaciones.

En primer lugar, es aconsejable proceder a una revisión del texto de la PPL para corregir las diversas deficiencias observadas en la redacción del texto legal. Así, y sirva como ejemplo, se advierten incorrecciones relativas a los siguientes aspectos: a) Uso reiterado e incorrecto del guion en la escritura [v.gr., *“Ex- tensión Universitaria”*; *“es- cena municipal”*; *“archi- piélagos”*; entre otros]; b) Repetición de palabras [v.gr., *« (...) sobre sobre los “principios” que rigen el ejercicio de las competencias (...) »*]; y c) Indebida unión de palabras [v.gr., *« (...) diagnósticode la realidad (...) »*; *« (...) respondea la (...) »*].

En segundo lugar, resulta conveniente adoptar un criterio homogéneo de cita de los textos normativos, habida cuenta de que, por un lado, se opta por hacer referencia a los mismos mediante abreviaturas -no convenientemente identificadas y/o clarificadas en la PPL- [v.gr., *“LOGSE”*, *“LOCE”*, *“LOE”*, *“LOMLOE”*] y, por otro, se incorpora la mención al título incompleto de la disposición normativa a la que remite la norma proyectada [v.gr., *“ (...) Ley Canaria de Educación no universitaria (2014) (...) ”*].

En tercer lugar, resulta procedente -en aras a una mejor comprensión del texto normativo- clarificar y/o definir inicialmente el sentido y significado de las diversas abreviaturas utilizadas a lo largo del cuerpo normativo proyectado [v.gr., Federación Canaria de Municipios (en adelante, FECAM)] y, a continuación, optar por el uso -continuado- de la abreviatura prefijada [sin necesidad de volver a explicar el sentido del acrónimo: *“Federación Canaria de Islas (FECAI)”* -art. 6.6, 8.7 y 8- o *“Federación Canaria de Municipios (FECAM)”* -art. 6.7, 8.7 y 8-].

En cuarto lugar, se propone la revisión del lenguaje utilizado en el texto de la PPL, a fin de que este no resulte discriminatorio por razones de género (tal y como impone la Ley canaria 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación

por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales). En este sentido, se habrá de proceder a una revisión general del texto normativo proyectado en aras a adaptar su redacción al contenido de las previsiones establecidas en la norma trigésima del Decreto 15/2016. Así -y a título meramente ejemplificativo-, expresiones tales como «*los ciudadanos y ciudadanas*» -art. 2.5-, han de ser sustituidas por términos lingüísticos integradores, como, por ejemplo, «*ciudadanía*» -art. 4.1-.

Asimismo, y en relación con el desdoblamiento lingüístico que se contiene en diversos apartados de la PPL, significativamente, en el art. 7.2: « (...) *un/a Presidente/a, dos Vicepresidentes/as (uno por provincia), un/a secretario/a, un/a tesorero/a, siete vocales (uno/a por cada isla) y un/a Gerente*», se hace necesario recordar, a título de referencia, las previsiones contenidas en la directriz normativa trigésima del Decreto 15/2016 (apartados 3º a 5º).

En quinto lugar, se hace necesario poner de manifiesto la ausencia de carácter normativo del texto de la PPL, el cual adolece, además, de una deficiente -y más que discutible- técnica normativa, caracterizada por la redacción de extensos artículos (que incluyen una media de apartados que exceden la decena) con un contenido ambiguo e impreciso, en los que no se introduce regulación sustantiva alguna -con capacidad real de innovación del ordenamiento jurídico-, sino de carácter meramente programático y/o descriptivo más propio de otras partes del texto legal -como pudiera ser la Exposición de Motivos-, o que, incluso, pudieran ser objeto de supresión, al no incorporar valor añadido a la norma proyectada y, por ende, a la propia realidad que se trata de regular.

Llama también poderosamente la atención el hecho de que la PPL no incorpore una parte final al texto normativo propuesto, en la que se dispongan, entre otras cuestiones, las normas que quedan derogadas por la PPL; el régimen transitorio, si lo hubiera; así como las disposiciones oportunas en orden a su entrada en vigor o su eventual desarrollo reglamentario.

Asimismo, es una constante la reiteración de contenidos (conceptos, ideas, etc.) en diversas partes del texto normativo proyectado, lo que conduce, en no pocas ocasiones, a evidentes y flagrantes contradicciones legales. La confección de un texto legal en tales términos no sólo resulta contraria a los más elementales principios de técnica normativa, sino que, además, afecta a la propia utilidad y aplicación de la norma (huérfana, en muchos casos, de todo contenido sustantivo y real aplicable).

Por otro lado, no ha de perderse de vista que en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra actualmente vigente la Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias.

Esta Ley tiene por objeto la regulación y promoción de la educación y formación permanente de personas adultas en la Comunidad Autónoma de Canarias, refiriéndose a la totalidad de las actividades educativas y formativas desarrolladas en Canarias que tengan como destinatarios a las personas adultas, sean promovidas por instituciones o entidades públicas o privadas, encontrándose entre sus objetivos posibilitar el acceso permanente de las personas adultas a la enseñanza formal y no formal, en sus diferentes niveles y modalidades, mediante un sistema público que lo garantice.

Se ha de advertir asimismo que esta LEFPAC, no es objeto de derogación, ni expresa ni tácitamente, por la PPL que se analiza, cuyo objeto es la regulación de las Universidades Populares, entendidas como instituciones educativas que, desde el ámbito municipal, se encargan de impartir enseñanzas no regladas, no formales o informales (tal como ya se encuentra regulado en el art. 6 de la LEFPAC, en relación con el art. 26 de la LCENU) destinadas, fundamentalmente, a las personas adultas (arts. 38 a 40 de la LCENU y LEFPAC), y de conformidad con lo establecido en los artículos 17 a 19 de la LEFPAC, en relación con la Disposición final primera de ese mismo texto legal, se ha de colegir que la ordenación general de las citadas entidades educativas supone un desarrollo normativo de lo previsto en la LEFPAC.

Esta incompleta y deficiente elaboración del texto legal por parte de los proponentes de la norma, resulta contraria a los más básicos postulados de la seguridad jurídica consagrada en el art. 9.3 de la CE, por cuanto, aspectos tan elementales como pudieran ser, entre otros, la entrada en vigor de la norma o la derogación de la legislación precedente, quedan sumidos en la mas absoluta indefinición -por falta de regulación normativa expresa-.

La precitada ausencia regulatoria, su deficiente contenido normativo y la defectuosa técnica legislativa, generan además no pocos problemas prácticos, resultando especialmente significativas, tanto la falta de una respuesta concreta a cuáles son las relaciones entre la norma proyectada y otros textos legales y reglamentarios precedentes encargados de disciplinar este mismo ámbito material, como la ausencia de una adecuada y ordenada regulación de las Universidades

Populares, lo que determina la dificultad de integrar la norma proyectada, en los términos en los que está actualmente redactada, en nuestro ordenamiento jurídico.

II.- Consideraciones particulares al texto de la PPL.

Exposición de motivos

A este respecto se ha de indicar que los párrafos primero a tercero de la exposición de motivos han de venir precedidos de la mención al apartado «I»; debiéndose corregir la actual numeración de los correlativos apartados de la exposición de motivos (figurando, así, como apartados II, III y IV, respectivamente).

En segundo lugar, el párrafo octavo del -actual- apartado I de la Exposición de Motivos introduce tres menciones que habrán de ser convenientemente enmendadas. Así, se hace referencia a un texto normativo derogado, puesto que, donde dice « (...) artículo 32.1 de su Estatuto de Autonomía (...) », debiera hacerse alusión al vigente art. 133 del Estatuto de Autonomía de Canarias -Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias-. Por otro lado, se reproduce el texto de un inexistente «*preámbulo*» de la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, texto legal que, en realidad, se apertura mediante una «*Exposición de motivos*»; y, por último, se cita de forma incompleta el artículo 25 de la precitada ley canaria, debiendo complementarse dicha remisión normativa con la referencia al concreto apartado -primero- del artículo -art. 25- que se reproduce.

Artículo 1

La delimitación conceptual de la «*formación no reglada*» que se contiene en el apartado tercero del presente artículo resulta redundante respecto a la definición que de este concepto se ofrece ya en el artículo 6 de la LEFPAC, el artículo 26 de la LCENU y el propio artículo 5 bis de la LOE. En atención a tal circunstancia, procede su supresión.

Además, los apartados 3 y 4 regulan materias ajenas al título del precepto que se limita al «*objeto y ámbito de aplicación*».

Finalmente, el apartado 4 dispone «El Gobierno de Canarias garantizará el cumplimiento de esta Ley en los términos que se indican a continuación mediante el establecimiento de sistemas de coordinación entre las instituciones implicadas (...)». Sin embargo, lo cierto es que la norma ni regula los términos en los que el Gobierno de Canarias garantizará el cumplimiento de la PPL, ni tampoco especifica cuales son las instituciones implicadas para hacer efectivo el objeto de la PPL.

Artículo 2

Este precepto se limita a efectuar una serie de declaraciones de carácter meramente programático, descriptivo y/o pedagógico como son, por ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivos:

“Las Universidades Populares representan en la actualidad un proyecto cultural y formativo que, por su historia, por su extensión en el mundo (...)”.

“A lo largo de su historia, las Universidades Populares se han ido configurando como un proyecto de animación sociocultural (...)”.

“Desde la perspectiva de la Educación Permanente y en el ámbito de los aprendizajes no formales e informales, en la actualidad las Universidades Populares ofrecen a los ciudadanos y ciudadanas dos principales tipos de ofertas formativas (...)”.

Las declaraciones plasmadas en este precepto, carecen de contenido normativo y de capacidad real de innovación del ordenamiento jurídico en esta materia, viniendo a ser una reproducción, dentro de la parte dispositiva de la norma, de lo ya expuesto en su Exposición de Motivos, lo que justifica la supresión íntegra del presente precepto.

Además, el contenido de este precepto no se compadece con su título (“*configuración y características de las Universidades Populares*”).

Artículo 4

El presente artículo define las denominadas «*señas de identidad*» del proyecto «*Universidades Populares Canarias*».

Estas «*señas de identidad*», no son más que los criterios definitorios y caracterizadores de las Universidades Populares; elementos que ya aparecen descritos y delimitados en los precedentes artículos de la PPL. Por lo que el contenido de este precepto resulta reiterativo, a la par de carente de capacidad innovadora del ordenamiento jurídico; por lo que procede, en consecuencia, su supresión.

Artículo 6

En relación con el contenido del presente artículo se formulan las siguientes consideraciones.

En primer lugar, los apartados 1º a 4º del artículo 6 ahondan -una vez más- en conceptos, ideas, directrices, principios rectores, etc., que aparecen previamente expuestos en los artículos precedentes y que suponen, asimismo, una reproducción de lo ya manifestado en la Exposición de Motivos de la norma; siendo su contenido meramente programático. Ante tal falta de sustantividad normativa, procede su supresión.

En segundo lugar, los apartados 5º a 8º del presente artículo señalan las diversas entidades (Gobierno de Canarias, Federación Canaria de Islas, Federación Canaria de Municipios y Universidades públicas) llamadas a asumir el «*compromiso social y financiación*» del proyecto «*Universidades Populares Canarias*».

Pues bien, sin perjuicio de advertir el carácter restrictivo con el que aparecen delimitadas en la PPL las entidades invitadas a asumir el compromiso de creación y desarrollo del proyecto de Universidades Populares en el Archipiélago (por ejemplo, excluyendo de su participación a otros agentes sociales y/o económicos como pudieran ser los sindicatos o la patronal empresarial -art. 2.5 y 6 de la PPL-), lo cierto es que el contenido de los referidos apartados no deja de ser una mera declaración de intenciones, sin contenido normativo imperativo alguno ni especificación de los concretos compromisos asumidos por cada una de las citadas entidades.

TÍTULO II

Este Título lleva por rúbrica “*Desarrollo, coordinación y calidad del proyecto*”, sin embargo no se compadece con el contenido de los artículos que lo integran -arts. 7 y 8- titulados respectivamente “*Creación y funciones de la Asociación Canaria de Universidades Populares*” y “*La Fundación Universidades Populares Canarias*”.

Artículo 7

El presente artículo, dedicado a la «*creación y funciones de la Asociación Canaria de Universidades Populares*», carece de contenido regulatorio alguno, dedicando los catorce apartados en los que se halla dividido, a la definición y exposición de diversos aspectos relacionados con la situación y funcionamiento actual de la precitada entidad que fue creada en el año 1992: antecedentes, naturaleza jurídica, fines, composición, órganos de gobierno y representación, sede, financiación, etc.

A la vista de tal circunstancia, resulta oportuno trasladar -previa supresión del artículo 7 de la PPL- el contenido material de dicho precepto a otra ubicación

sistemática interna más acorde con su verdadera naturaleza como, por ejemplo, a la Exposición de Motivos.

Artículo 8

El presente artículo recoge el acuerdo fundacional entre el Gobierno de Canarias y la Asociación Canaria de Universidades Populares (en adelante, ACUP) para la futura constitución de la denominada «*Fundación Universidades Populares Canarias*»; estableciendo sus fines, ámbito de actuación, dotación fundacional, órganos de gobierno y representación, etc.

Pues bien, respecto al contenido de este artículo resulta oportuno formular las siguientes observaciones.

En primer lugar, llama la atención el hecho de que el acuerdo fundacional se establezca únicamente entre el Gobierno de Canarias y la ACUP -sin participación, en condición de fundadores, de la Federación Canaria de Islas (FECAI) y la Federación Canaria de Municipios (FECAM)-; máxime si se tiene en cuenta, no sólo su integración en el patronato de la fundación -art. 8.7 de la PPL- o el necesario visto bueno de estas Federaciones para la aprobación de los estatutos -art. 8.12-, sino, además, los compromisos que asumen estas entidades en virtud de la presente norma en relación con la puesta en marcha y desarrollo del proyecto de Universidades Populares.

Por lo demás, no consta acreditado en el expediente remitido a este Organismo consultivo el cumplimiento de las previsiones recogidas en el art. 4.2 de la Ley 2/1998, de 6 de abril, de Fundaciones Canarias, conforme al cual *“Las personas jurídico-privadas de índole asociativo requerirán el acuerdo expreso de su Junta general de socios u órgano equivalente y las de índole institucional, el acuerdo de su órgano rector”*.

En segundo lugar, se sugiere aclarar en el texto de la PPL la delimitación del régimen jurídico aplicable a la «*Fundación Universidades Populares Canarias*», haciendo mención expresa a la aplicabilidad -o no- del régimen jurídico propio de las fundaciones públicas (arts. 41 y ss., de la Ley 2/1998, de 6 de abril, de Fundaciones Canarias).

En tercer lugar, resulta conveniente -a la vista de la oscura redacción de los apartados 7º a 9º del presente artículo-, clarificar las atribuciones otorgadas al patronato de la fundación; especialmente, en lo que se refiere a las funciones de

gobierno y representación que se otorgan, por un lado, al propio patronato -apartado 7º-, y, por otro, a la ACUP -apartado 9º-.

Asimismo, es oportuno aclarar, en atención a la ambigua redacción del texto legal, el método de designación y el número de determinados miembros que conforman el patronato [*« (...) una vez aprobada la ley, podrán formar parte del patronato un técnico municipal coordinador de la Universidad Popular de su municipio, un alumno o alumna, un profesor universitario especialista en Educación Social y dos personas físicas más, elegidos por la ACUP»; « (...) el/la presidente/a del Gobierno de Canarias (...) decidirá el tipo de representación que podrán tener en el Patronato las consejerías (...) »*].

Por lo demás, la previsión recogida en el apartado 11º -respecto a la entrada en vigor de la ley y la determinación de la fecha para la constitución de la *«Fundación Universidades Populares Canarias»*- habrá de ser reubicada dentro de la sistemática interna de la norma, habida cuenta de que su contenido es más propio de la parte final de la norma.

Por último, en cuanto esta norma contiene un reenvío normativo específico a la Ley 2/1998, de 6 de abril, de Fundaciones Canarias, sin que en su último inciso se acompañe dicho reenvío de la expresión *«o normativa que la sustituya»*, se hace precisa su corrección a los efectos de evitar los problemas de obsolescencia que podría conllevar un posible cambio normativo sobrevenido.

Artículo 9

En primer lugar, y en lo atinente a la creación de las Universidades Populares, el apartado 4º del precepto analizado indica que *«en el acuerdo entre el Ayuntamiento y la Fundación también se precisa[rá] (...) la cuota de asociado que se abona[rá] en el primer trimestre de cada año en función del número de habitantes del municipio»*.

Estas *«cuotas»* a abonar por los ayuntamientos -en calidad de *«asociados»*- a la *«Fundación Universidades Populares Canarias»* no se compadece con la verdadera naturaleza jurídica de esta entidad (de base fundacional y no asociativa -art. 11 de la Ley 2/1998, de 6 de abril, de Fundaciones Canarias-).

En segundo lugar, la previsión del apartado 6º se habrá de reubicar correctamente, en atención a su contenido, dentro de la parte final de la norma.

Por último, se sugiere mejorar la redacción del apartado 7º, concretando los términos ambiguos en los que se expresa: *«En determinadas localidades, la*

participación en el proyecto de Universidades Populares Canarias también se puede solicitar por parte de otras instituciones con fines sociales (...) ».

Artículo 10

El presente artículo genera un amplio margen de inseguridad jurídica por cuanto introduce órganos y figuras -«*Consejo Municipal Sociocultural*» y «*Coordinador de la Universidad Popular*»- que no aparecen delimitadas en lo referente a su definición, atribuciones o nombramiento de sus miembros, entre otros extremos.

Por lo demás, el título del precepto [«(...) *financiación de la Universidad Popular*»] no se corresponde con su contenido material.

CONCLUSIONES

1. La Proposición de Ley de Universidades Populares de Canarias se adecua a los parámetros de constitucionalidad y estatutoriedad que resultan de aplicación, ostentando la Comunidad Autónoma de Canarias suficiente título competencial para la aprobación de la norma proyectada.

2. La PPL que se dictamina carece de contenido normativo, formulándose en el Fundamento Jurídico IV de este Dictamen diversas observaciones generales al conjunto de la PPL, así como de índole particular respecto a su articulado.