



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 7 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de enero de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 595/2023 PD)*<sup>\*</sup>.

## 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, mediante escrito de 13 de diciembre de 2023, con entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente, solicita dictamen preceptivo, por el procedimiento ordinario del art. 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Acompaña a la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en sesión celebrada el 11 de diciembre de 2023 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. En el tiempo transcurrido entre el inicio de la tramitación del Proyecto de Decreto (en adelante PD) que nos ocupa y su remisión a este Consejo, se ha

---

<sup>\*</sup> Ponente: Sra. de León Marrero.

producido el cambio de Gobierno como consecuencia de las elecciones de mayo pasado.

La Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (en adelante LPGC), en su art. 83, precisamente dedicado a las iniciativas reglamentarias en caso de cese del Gobierno, preceptúa que las iniciativas reglamentarias cuya tramitación no haya concluido por el cese del Gobierno podrán proseguir y finalizar su tramitación una vez que se haya nombrado el nuevo Gobierno, siempre que el órgano competente para su aprobación dé su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida.

Consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, Memoria relativa a la continuidad del trámite de iniciativa reglamentaria, emitida por la Directora General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, el 12 de octubre de 2023, en la que se manifiesta lo siguiente:

*«La Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias establece, en el apartado c) del punto 3 del artículo 1, que una de las finalidades de la misma es impulsar la cooperación entre las instituciones y entidades públicas y privadas y facilitar que las diferentes Administraciones públicas se coordinen y elaboren políticas educativas, de inserción laboral y desarrollo comunitario que fomenten la cohesión social.*

*Asimismo, en el artículo 15 de la citada ley se regula la Comisión Canaria para la Educación y Formación Permanente de Personas Adultas, y en el artículo 16 se establece que el Gobierno de Canarias desarrollará reglamentariamente la composición, zonas de actuación, competencias y régimen de funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas.*

*Por lo anteriormente expuesto, y en el uso de las competencias establecidas en el artículo 133.1 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, la extinta Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, concretamente el Servicio de Educación de Personas Adultas, comenzó el trámite normativo para la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas.*

*Por otro lado, el artículo 83 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias establece lo siguiente: «Las iniciativas reglamentarias cuya tramitación no haya concluido por el cese del Gobierno podrán proseguir y finalizar su tramitación una vez que se haya nombrado el nuevo Gobierno, siempre que el órgano competente para su aprobación dé su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida».*

*Por todo lo anteriormente expuesto, y una vez analizado el texto del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas, así como el trámite seguido para su aprobación, doy la conformidad a los mismos».*

Conformidad que, aunque, como se ha dicho, fue prestada por la Directora General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, ha sido corroborada por el Gobierno de Canarias en su sesión celebrada el 11 de diciembre de 2023, al haber tomado en consideración el PD a efectos de la solicitud de Dictamen a este Consejo Consultivo.

Téngase en cuenta que el precitado art. 83 LPGC establece que ha de ser el órgano competente para la aprobación de la iniciativa reglamentaria el que dé su conformidad para continuar con su tramitación y esa competencia recae en el Consejo de Gobierno.

3. 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».*

A este respecto, la norma proyectada se dicta en cumplimiento del mandato legislativo establecido en el art. 16.1 de la Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias, que establece que *«El Gobierno de Canarias desarrollará reglamentariamente la composición, zona de actuación, competencias y régimen de funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas, procurando que su composición se asemeje, de acuerdo con las entidades y organismos existentes en cada territorio, a la Comisión Canaria»* y en su disposición adicional cuarta se dispone que *«El Gobierno de Canarias, en el plazo de seis meses a partir de la aprobación de la presente Ley, establecerá el reglamento que regule la composición, ámbitos de actuación, competencias y régimen de funcionamiento de la Comisión Canaria, y de las Comisiones Territoriales de la Educación y Formación Permanente de las Personas Adultas».*

Por tanto, nos hallamos ante un reglamento de ejecución y desarrollo de normas con rango de Ley de nuestra Comunidad Autónoma, procediendo por tal motivo la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo.

## II

### Procedimiento de elaboración de la norma proyectada.

En el procedimiento de elaboración del PD 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 (Decreto 15/2016), así como en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Debe señalarse que, si bien la Ley 1/1983, de 14 de abril, ha sido derogada por LPGC, cuyo art. 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias, esta última no resulta de aplicación al procedimiento, dado que la presente iniciativa comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor de dicha norma, sin que contenga regulación alguna transitoria.

Ha sido, por tanto, la Ley 1/1983 la que se ha tomado en consideración a los efectos de determinar la regularidad del procedimiento seguido para la elaboración del texto normativo sometido a Dictamen; sin perjuicio, eso sí, de que la LPGC cuya entrada en vigor se produjo el 4 de abril de 2023, resulte ya de aplicación en lo relativo a su contenido sustantivo.

Consta incorporada al expediente la siguiente documentación:

1. Informe de iniciativa reglamentaria y su anexo de cuestionario económico (Normas Octava, apartado 1, y Novena, del Decreto 15/2016), emitido el día 23 de marzo de 2023 por la Directora General de Formación Profesional y Educación de Adultos, en el que se analiza:

- Justificación de la normativa.
- Análisis de la iniciativa.
- Memoria económica.
- Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana que, en su caso, se hubiera seguido.
- 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.

Se incluye el informe del impacto sobre la identidad y expresión de género y de diversidad sexual, previsto en 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.

- Informe de 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.

- Análisis requerido por normas sectoriales.

- Justificación de los principios de buena regulación.

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

- 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.

- Informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, previsto en 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, que señala que las memorias de análisis de impacto normativo, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, incluirán el impacto de la norma en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuando dicho impacto sea relevante.

- Informe de impacto por razón del cambio climático de conformidad con el 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, de aplicación supletoria en virtud de la disposición

final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el art. 44 de esta última.

2. Trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en el art. 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. Reparto a todos los Departamentos para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones [norma Tercera, apartado 1, e) del Decreto 15/2016].

4. Informe de la Oficina Presupuestaria de la extinta Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, emitido el día 12 de marzo de 2023 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

5. Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, emitido el día 21 de abril de 2023 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

6. Informe emitido por la Secretaría General Técnica de la extinta Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de comprobación del informe de impacto por razón de género y el informe de evaluación del impacto normativo sobre la identidad y expresión de género en cumplimiento de la directriz sexta de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas por Acuerdo de Gobierno de fecha 26 de junio de 2017.

7. Oficio de remisión del PD y documentación complementaria al Instituto Canario de Igualdad, de conformidad con la directriz séptima del citado Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017.

8. Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, emitido el día 20 de junio de 2023 [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

9. Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno del día 5 de diciembre de 2023.

10. Además, obra en el expediente el informe sobre el PD que nos ocupa, emitido por el Consejo Escolar de Canarias el día 25 de abril de 2023 así como varios informes emitidos por la Dirección General de Formación Profesional y Educación de

Adultos referentes a las observaciones que se fueron realizando con ocasión del reparto del PD a los Departamentos del Gobierno de Canarias y también con ocasión de los distintos informes emitidos durante su tramitación, ya referidos anteriormente.

11. Por último, figura en el expediente el informe favorable de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, emitido el 29 de noviembre de 2023, a los efectos de su toma en consideración por el Consejo de Gobierno y solicitud de Dictamen del Consejo Consultivo.

No consta la emisión del correspondiente informe del Consejo Municipal de Canarias, conforme a lo previsto en la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

En efecto la citada Disposición adicional quinta dispone en su apartado 2.: *«Corresponde al Consejo Municipal de Canarias la emisión de propuestas, informes, dictámenes y pareceres acerca de los criterios previstos para la efectividad de la coordinación, cooperación y colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y la de los municipios canarios y, en particular, las propuestas o iniciativas en materias que afecten a la administración municipal, la regulación del Fondo Canario de Financiación Municipal y de los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, la planificación general de inversiones y subvenciones con incidencia municipal, así como cualesquiera otras funciones que le atribuyan legal o reglamentariamente».*

En consecuencia, se repara este extremo en relación con el procedimiento seguido en la elaboración del presente PD, por lo que deberá subsanarse incorporando al expediente el citado informe.

Finalmente, en el Preámbulo de la norma proyectada se manifiesta que «En la tramitación de este decreto se ha dado cumplimiento a los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, la disposición es respetuosa con los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad, en tanto que con ella se consigue de manera adecuada el fin perseguido de aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas, conteniendo la regulación imprescindible para atender la necesidad a satisfacer por la norma y respetando la normativa básica estatal para estas enseñanzas de personas

adultas. Asimismo, el proyecto ha sido puesto a disposición de la ciudadanía mediante su publicación en web, posibilitando así su participación activa en la elaboración. Por otra parte, la iniciativa es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, creando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre para toda la comunidad educativa, evitando las cargas administrativas innecesarias o accesorias y procurando racionalizar la gestión de los recursos públicos, cumpliendo así con los principios de transparencia, seguridad jurídica y eficiencia.

Como se dijo, si bien la LPGC no resulta de aplicación a la tramitación del PD que se somete a Dictamen, por cuanto ésta se inició con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, sí lo es en cuanto al contenido del PD, debiendo, en consecuencia, hacerse referencia expresa en el preámbulo del PD al cumplimiento de lo previsto en el art. 66 LPGC que regula los principios de buena regulación en el ámbito de la legislación autonómica y no sólo al art. 129.1 LPACAP.

### III

#### **Objeto, justificación y estructura del Proyecto de Decreto.**

1. En lo que se refiere al objeto y justificación de la norma proyectada, se afirma en el Preámbulo del PD que «En el ámbito autonómico, la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, dedica los artículos 38 a 40 (Capítulo IV del Título II) a la educación de personas adultas, señalando cuál es la finalidad de la misma, estableciendo que los objetivos de estas enseñanzas, su organización y el acceso, la evaluación y la obtención del título correspondiente se realizarán de acuerdo con lo recogido en la normativa básica del Estado, así como con lo dispuesto en la Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias.

En el artículo 1.3.c) de la referida Ley 13/2003, de 4 de abril, se establece, entre las finalidades de la misma, la de impulsar la cooperación entre las instituciones y entidades públicas y privadas y facilitar que las diferentes administraciones públicas se coordinen y elaboren políticas educativas, de inserción laboral y desarrollo comunitario que fomenten la cohesión social, regulándose en el artículo 15 la Comisión Canaria para la Educación y Formación Permanente de Personas Adultas, y preceptuándose en el artículo 16 que el Gobierno de Canarias desarrollará reglamentariamente la composición, zonas de actuación, competencias y



régimen de funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas.

Por su parte, la disposición adicional cuarta de dicha ley determina que el Gobierno de Canarias establecerá el reglamento que regule la composición, ámbitos de actuación, competencias y régimen de funcionamiento de la Comisión Canaria para la Educación y Formación Permanente de Personas Adultas y de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de las Personas Adultas.

Habiéndose establecido por Decreto 54/2006, de 9 de mayo, la regulación de la Comisión Canaria para la Educación y Formación Permanente de Personas Adultas y la aprobación de su Reglamento, queda pendiente de dar cumplimiento al mandato legal de establecer el reglamento que regule las antedichas comisiones territoriales, lo que se pretende materializar con la presente norma. Tales comisiones territoriales tendrán como objetivo la participación de los organismos y las entidades públicas y privadas más representativas que desarrollen actividades destinadas a la educación y formación permanente de personas adultas en un mismo territorio, con el fin prioritario de planificar, coordinar y evaluar conjuntamente sus actividades y recursos, promover iniciativas de desarrollo comunitario y facilitar el acceso a sus actividades a todas las personas adultas».

2. En lo que a la estructura del PD se refiere, consta de:

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

2) Una parte dispositiva, compuesta por un único artículo, en el que se dispone que *«Se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas en la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyo texto figura como anexo al presente decreto»*.

3) Una parte final compuesta por:

- Dos disposiciones finales, la primera relativa al desarrollo reglamentario y la segunda correspondiente a su entrada en vigor.

4) Un anexo que contiene el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Este Reglamento se compone de ocho artículos, que son los siguientes:

El artículo 1 regula el objeto; el artículo 2 la composición de la referidas Comisiones Territoriales; el artículo 3 las zonas de actuación; el artículo 4 las competencias de las mismas; el artículo 5 las funciones de la presidencia; el artículo 6 las funciones de la secretaría; el artículo 7 el régimen de funcionamiento y el artículo 8 el régimen de sesiones a distancia.

## IV

### Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. Tal y como se ha señalado por este Consejo Consultivo de forma reiterada y constante (por todos, DCCC 429/2023 de 24 de octubre), la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. En relación con esta cuestión, el primer título competencial al que se debe hacer referencia en relación con la norma proyectada es el relativo a la materia de Educación. Así, en el art. 133.1. de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante EAC), se establece: *«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 149.1.30ª de la Constitución».*

3. Así mismo, también se ha de tener en cuenta que la finalidad del PD que nos ocupa no es otra que la regulación de un órgano colegiado, y sobre ello, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 145/2021, de 26 de marzo:

*«Junto a este título competencial, que es el que ampara a la LSSC y su normativa de desarrollo con carácter genérico, no se debe olvidar que la finalidad del PD es el desarrollo y ejecución de la LSSC mediante la aprobación de un Reglamento de los Órganos Colegiados*

que la misma Ley crea en este concreto ámbito material, es decir, su composición, organización y régimen de funcionamiento. Esto es, las normas de organización y funcionamiento por las que se han de regir esos órganos colegiados adscritos al Departamento competente en materia de servicios sociales del Gobierno de Canarias, por lo que también opera como fundamento competencial la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma prevista en el art. 104 (en relación con el art. 61.1) del Estatuto de Autonomía de Canarias, que dispone lo siguiente:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella».

En relación con este título competencial el Tribunal Constitucional ha reiterado que <<“Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito” (STC 50/1999, de 6 de abril), siempre que tal competencia tenga “proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos”>> (STC 31/2010, de 28 de junio).

En este sentido, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 335/2013, de 8 de octubre y 282/2013, de 25 de julio, la STC 50/1999 ha establecido que la materia competencial “régimen jurídico de las Administraciones públicas” comprende <<“la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas” (STC 32/1981, FJ 6º), “la organización de todas las Administraciones públicas” (STC 76/1983, FJ 38º), “los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones” (STC 214/1989) o “la composición, funcionamiento y organización” de las mismas (STC 35/1982)”>>.

Así, el Tribunal Constitucional delimita el alcance de esta competencia básica estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1. 18ª CE, en la citada STC 55/1999, en el sentido de que el Estado no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia, señalando lo siguiente:

<<En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden

tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar «a los administrados un tratamiento común ante ellas» y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias.

No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3º; 225/1993, fundamento jurídico 3º, y 197/1996, fundamento jurídico 5º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 «la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal» (fundamento jurídico 5º)>>.

Por otra parte, el PD se dicta en el ejercicio de unas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 104 y 142 EAC), que abarcan, según el art. 95 del EAC, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. La Comunidad Autónoma de Canarias puede desarrollar unas políticas propias en estas materias, sin perjuicio de respetar los títulos competenciales del Estado. Como dijimos en nuestro Dictamen 284/2017, de 27 de julio, son ejecutivas las normas reglamentarias que se dicten secundum legem por el Gobierno, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo que, al interpretar el término «ejecutar», incluye el de «completar, desarrollar o aplicar» las leyes, pluralidad de expresiones que no suponen conceptos distintos.

*El art. 97 EAC recoge dentro del contenido de la competencia ejecutiva la potestad de organización de la propia Administración y reglamentos internos de organización de los servicios.*

*En esta línea, la LPACAP describe -si bien a la luz de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018- el ejercicio de la potestad reglamentaria como función de desarrollo y de colaboración de la ley (art. 128.2), añadiendo el art. 129 de la referida Ley los principios que han de informar la potestad reglamentaria, esto es, los de buena regulación, cuya observancia se cumple en este caso concreto.*

*Por tanto, desde esta perspectiva competencial, también la CAC posee título competencial suficiente que le habilite para dictar la norma proyectada», todo lo cual es aplicable al presente PD.*

## V

### 1. Observaciones al PD.

#### Disposición final primera.

En dicha disposición, bajo la rúbrica desarrollo reglamentario, se establece: «Se faculta a la persona la titular de la Consejería competente en materia de educación de personas adultas para dictar en el ámbito de sus competencias cuantas disposiciones sean precisas en desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el presente reglamento que se aprueba».

Pues bien, este Consejo Consultivo ha manifestado acerca de la atribución a los titulares de las Consejerías del Gobierno de Canarias de la potestad reglamentaria, por ejemplo, en el Dictamen 352/2022, de 27 de septiembre, lo siguiente:

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

*Señalábamos en el indicado Dictamen:*

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

*“En nuestro Dictamen 395/2016, de 24 de noviembre, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de*

Canarias, ya advertimos que las habilitaciones para el desarrollo normativo a través de reglamento dadas al titular de la Consejería competente han de ser de carácter excepcional.

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

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

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

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

Sobre esta cuestión y en idéntico sentido, se pronuncia la LPGC, ya referida, que establece en su art. 77.3 lo siguiente: *«3. El presidente o presidenta, el vicepresidente o vicepresidenta y los consejeros y consejeras titulares de los departamentos tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y al ámbito interno de funcionamiento de sus departamentos. Asimismo, podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitados para ello por ley».* Por ello, dado que no nos hallamos ante alguno de los supuestos contemplados en el precepto, deberá suprimirse la disposición.

En otro orden de cosas, y también en relación con el PD que se somete a informe, ha de advertirse que no figura en éste una disposición derogatoria, como sí hace el informe de iniciativa reglamentaria, cuyo apartado 2.4 expresamente señala:

«Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango al presente Decreto que se opongan o contradigan lo establecido en el mismo».

Si bien, toda vez que en el PD se regulan materias *ex novo*, no parece necesario referirse a la derogación de una disposición específica, no es menos cierto que procede incorporar una cláusula de derogación genérica, tal y como prevé la disposición décima, apartado 4, del Decreto 15/2016.

## 2. Observaciones al Reglamento

### - Artículo 2. Composición.

El apartado 1 del precepto establece la composición de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas.

El punto 4 del apartado incluye «Un concejal o concejala responsable del área de educación, o persona en quien delegue, y otro concejal o concejala responsable del área de asuntos sociales, o persona en quien delegue, en representación de todos los municipios de la zona de actuación, que serán designados por la Federación Canaria de Municipios (FECAM)». Ello en consonancia con lo previsto en el art. 16 de la Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias, cuyo apartado 1 prevé que la composición de estas Comisiones se asemeje a la Comisión Canaria. A su vez, la Comisión Canaria para la Educación y Formación Permanente de Personas Adultas, prevista en el art. 15 del mismo texto legal, incluye entre sus miembros tres representantes nombrados por la Federación Canaria de Municipios (FECAM).

Ahora bien, no puede obviarse que, vigente la Ley 7/2015 de 1 de abril de municipios de Canarias, deberá darse cumplimiento a lo previsto en la Disposición adicional tercera de dicho texto legal, cuyo apartado 4 preceptúa lo siguiente: «*La asociación de municipios de Canarias denominada "Federación Canaria de Municipios" (Fecam) ostentará la representación institucional de aquellos en sus relaciones con la Administración Pública de la Comunidad Autónoma canaria, siempre que represente el mayor número de municipios*».

Por lo que deberá acreditarse que, efectivamente, la citada asociación representa el mayor número de municipios.

- En el último subapartado de este punto 1, se dice: «Una persona representante de la Dirección General competente en materia de educación de personas adultas del Gobierno de Canarias.

Asimismo, se designará una persona suplente para cada persona titular, cuando esta no pueda asistir a la reunión.

Además, podrá ser convocada a las reuniones que se celebren alguna persona experta en un área que se considere, la cual tendrá voz, pero no voto».

Dicho texto normativo evidencia que los dos últimos párrafos del mismo son de carácter general, aplicables no solo a la persona representante de la Dirección General, sino a todos los miembros que componen cada Comisión Territorial, por tanto, por razones sistemáticas y de seguridad jurídica, convendría que tales párrafos se incluyeran en un apartado propio del artículo, distinto e independiente de su punto 1.

Por otra parte, y desde un punto de vista estrictamente formal cabe realizar las siguientes observaciones:

- El apartado primero, al establecer la composición de las Comisiones Territoriales, se divide en varios subapartados, lo que se hace empleando un punto previo a cada uno los mismos, sin embargo, ello no resulta conforme a lo regulado en la directriz vigésimo segunda del Decreto 15/2016, en la que se dispone en relación con la forma del articulado de las correspondientes normas: *«5. Los apartados podrán también dividirse a su vez; las divisiones irán precedidas de letras minúsculas ordenadas alfabéticamente y con el signo de cerrar paréntesis»*.

- En el apartado 2 de este artículo se dispone: *«La presidencia de la comisión será desempeñada por la persona representante de la Dirección General competente en materia de educación de personas adultas, y la secretaría lo será por un director o directora de cualquiera de los centros públicos de educación de personas adultas que estén integrados en dicha zona de actuación»*.

Este apartado, en lo que se refiere a la secretaría de la Comisión Territorial adolece de escaso desarrollo e indeterminación, pues se desconoce quién y cómo se elige a la persona titular de la secretaría de la Comisión Territorial.

#### **- Artículo 6. Funciones de la secretaría.**

El artículo enumera las funciones de la secretaría de la Comisión. La letra d) del precepto entre dichas funciones, incluye: *«Expedir certificaciones de las consultas, dictámenes, acuerdos aprobados y asistencias a las reuniones, y, en general, certificar las actuaciones del órgano»*. Sin embargo, entre las competencias de las Comisiones Territoriales de Educación y formación Permanente de Personas Adultas - contempladas en el art. 4 del PD- no se encuentra la de emitir dictámenes, por lo



que resulta incongruente incluir la certificación de dictámenes como una función de la secretaría de la Comisión.

- Artículo 7. Régimen de funcionamiento.

El apartado 1 de este precepto establece: *«El régimen jurídico del funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas se ajustará a lo dispuesto en el presente reglamento de organización y funcionamiento, en sus reglamentos de régimen interno y, con carácter supletorio, en las disposiciones que sobre órganos colegiados se contienen en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público».*

Este Consejo Consultivo ya ha señalado, entre otros en el Dictamen 145/2021, de 26 de marzo, en relación con la fórmula de establecer de forma específica la legislación estatal y básica reguladora del régimen jurídico del sector público como norma supletoria, lo siguiente:

*«En esta disposición se establece que «En lo no previsto en este decreto será de aplicación lo dispuesto en la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público en relación al funcionamiento de los órganos colegiados», la cual constituye una verdadera «cláusula de supletoriedad» y que, en los términos en los que está redactada, entra en colisión directa con la competencia exclusiva que ostenta el Estado en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª CE), en los términos delimitados en el fundamento de este Dictamen dedicado al marco competencial, pues convierte en normativa supletoria gran parte de dicha legislación, la cual es de carácter básico.*

Ello resulta así si se observa lo establecido en la disposición final decimocuarta de la ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) que dispone lo siguiente en relación con aquellos preceptos de la misma que son de carácter básico:

*«1. Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 18.ª de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.ª, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14.ª, relativo a la Hacienda Pública general.*

2. No tiene carácter básico y se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal lo previsto en:

a) La subsección 2.<sup>a</sup> referida a los órganos colegiados de la Administración General del Estado de la sección 3.<sup>a</sup> del capítulo II del Título preliminar.

b) El Título I relativo a la Administración General del Estado.

c) Lo dispuesto en el Capítulo II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal, el Capítulo III de los organismos públicos estatales, el Capítulo IV de las Autoridades administrativas independientes, el Capítulo V de las sociedades mercantiles estatales, en el artículo 123.2 del Capítulo VI relativo a los Consorcios, los artículos 128, 130, 131, 132, 133, 135 y 136 del Capítulo VII de las fundaciones del sector público estatal y el Capítulo VIII de los fondos carentes de personalidad jurídica, todos ellos del Título II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional.

d) Lo previsto en las disposiciones adicionales: cuarta, sobre adaptación de entidades y organismos estatales, quinta, sobre gestión compartida de servicios comunes en organismos públicos estatales, sexta, sobre medios propios, séptima, sobre el registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación, undécima, sobre conflictos de atribuciones intraministeriales, duodécima, sobre Autoridades Portuarias y Puertos del Estado, decimotercera, relativa a las entidades de la Seguridad Social, decimocuarta, sobre la organización militar, decimoquinta, relativa al personal militar, la decimosexta, sobre Servicios territoriales integrados en las Delegaciones del Gobierno, decimoséptima, relativa a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la decimoctava relativa al Centro Nacional de Inteligencia, la decimonovena relativa al Banco de España y la vigésima relativa al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria».

Por tanto, solo podría considerarse como normativa supletoria de la norma proyectada aquellos preceptos LRJSP que no tuvieran la condición de normativa básica, y tal distinción debe constar de forma explícita en esta disposición final segunda analizada, para con ello permitir que la misma se encuadre dentro de los parámetros constitucionales.

Particularmente, resulta de aplicación directa -y no supletoria- el contenido de los arts. 15 a 18 LRJSP, relativos a los órganos colegiados de todas las Administraciones Públicas, que tienen carácter básico de acuerdo con la Disposición Final decimocuarta de esta Ley que acabamos de transcribir.

Sobre esta cuestión, además, ya nos hemos pronunciado con anterioridad. Así, en nuestro Dictamen 552/2018, de 4 de diciembre, indicábamos lo siguiente:

*«La LRJSP regula, con carácter básico, en sus arts. 15 a 18, el funcionamiento de los órganos colegiados de todas las Administraciones Públicas, por lo que estas disposiciones son de aplicación directa, no supletoria, pudiendo la norma proyectada añadir o completar a la regulación básica las propias normas de funcionamiento (...), bien derivadas de su peculiaridad organizativa (art. 15.1 LRJSP), bien porque la misma está compuesta por representantes de distintas Administraciones Públicas (art. 15.2 LRJSP).*

*Por tanto, debe corregirse la redacción de este artículo para que se disponga que son de aplicación, además de las normas de funcionamiento previstas para los órganos colegiados en la legislación de régimen jurídico del sector público, las que se contienen en ese precepto, y no al revés, como parece interpretarse de la redacción actual».*

*Además de todo ello, también se puede considerar que dicha disposición, en cierta manera, contradice el art. 2 del Reglamento proyectado que dispone que «Los órganos colegiados mencionados en el artículo anterior se regirán por las normas establecidas en este Reglamento, y por las previsiones que sobre ellos se establecen en la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público, y en lo que proceda, en la legislación del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Complementariamente, además, se regirán por sus propias normas internas de organización y funcionamiento que puedan ser aprobadas por cada órgano», remisión normativa en la que la legislación estatal, evidentemente básica, ya no se considera por el propio Reglamento como supletoria, sino de aplicación directa, como así ha de ser».*

Doctrina que resulta ser aplicable al presente PD e implica la necesidad de suprimir dicha mención a la supletoriedad de la norma básica o redactarla en los términos expuestos.

Por último, es necesario señalar que en este precepto se observa que se emplean indistintamente los términos sesiones y reuniones de las Comisiones Territoriales, siendo conveniente por razones de seguridad jurídica utilizar un solo término de manera uniforme.

## CONCLUSIÓN

El Gobierno de Canarias tiene competencia para aprobar el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas

en la Comunidad Autónoma de Canarias, formulándose distintas observaciones y reparos, contenidos en los Fundamentos II y V del presente Dictamen.