

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

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de febrero de 2025.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Universidades Populares de Canarias (EXP. 790/2024 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen

1. Mediante escrito de 20 de diciembre de 2024 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día), la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCCC), y 143 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC) solicita dictamen sobre la *Proposición de Ley de Universidades Populares de Canarias*, en cumplimiento del Acuerdo adoptado el día anterior por la Mesa de la Cámara.

Acompaña a la solicitud de dictamen el texto de la Proposición de Ley (PPL), presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Socialista Canario, Nacionalista Canario, Popular, Nueva Canarias-Bloque Canarista, Vox, Agrupación Socialista Gomera, Grupo Mixto y Diputada no adscrita, así como un posterior escrito, presentado el 12 de noviembre de 2024, por el que se corrigen errores materiales al texto (numeración de los puntos 1 al 11 en el art. 4 y 1 a 3 en el art.)

La PPL ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias en sesión celebrada los días 17 y 18 de diciembre de 2024, conforme consta en el escrito de solicitud del dictamen.

El carácter preceptivo del dictamen del dictamen deriva, como se ha señalado, de lo dispuesto en el artículo 11.1.A.c) de la LCCC y en el artículo 143.2 del RPC, que

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

disponen que habrá de solicitarse una vez que la proposición de ley ha sido tomada en consideración por la Mesa de la Cámara.

2. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario, fijándose en el propio escrito remitido por la Presidencia del Parlamento un plazo para su emisión hasta el 6 de febrero de 2025.

3. El expediente viene también integrado por la documentación relativa al criterio del Gobierno respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, solicitado por la Mesa del Parlamento en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 140.2 RPC.

Con carácter previo a la adopción del citado Acuerdo, las Consejerías de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura y de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes manifiestan su conformidad a la toma en consideración de la referida Proposición de Ley. Así mismo, manifiestan que no formulan observaciones al texto las Direcciones Generales de Ordenación, Innovación y de la Calidad Universitaria; de Universidades e Investigación, así como de Cultura y Patrimonio Cultural. Ha informado también la Dirección General de Planificación y Presupuesto, que advierte que la asignación económica para las Universidades Populares Canarias, prevista en la disposición adicional primera, y la totalidad de los gastos que puedan derivarse de la ley, no podrá implicar un incremento del gasto público más allá de los consignados y autorizados para el Departamento (de Educación), en la Ley de Presupuestos Generales vigente, y deben sujetarse a los escenarios presupuestarios plurianuales de la Comunidad Autónoma de Canarias igualmente vigentes.

Finalmente el Gobierno, en Acuerdo adoptado en sesión celebrada el 16 de diciembre de 2024, manifiesta su parecer favorable a la toma en consideración de la PPL.

4. En el ya referido Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de 19 de diciembre de 2024 se solicitó informe al Consejo Municipal de Canarias, que habría de ser emitido en el plazo de 10 días.

A este respecto, mediante escrito presentado por el Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento con fecha 7 de enero de 2025, se remite información facilitada por la Viceconsejería de Administraciones y Transparencia, en la que se reitera el parecer suscrito por la Presidenta del Consejo Municipal de Canarias y Consejera de

Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de fecha 4 de diciembre de 2024, cuya copia se acompaña, en el que se sostiene el criterio de la improcedencia de recabar el citado informe del Consejo Municipal de Canarias, por tratarse de una iniciativa legislativa estrictamente parlamentaria.

5. Conviene señalar por último que ya este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en su Dictamen 361/2022, de 6 de octubre, sobre una Proposición de Ley de Universidades Populares de Canarias, presentada entonces por los Grupos Parlamentarios Socialista Canario, Popular, Nacionalista Canario, Nueva Canarias, Sí Podemos Canarias, Agrupación Socialista Gomera y el Grupo Mixto y que fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias en sesión celebrada los días 12 y 13 de julio de 2022.

No obstante, su tramitación en el Parlamento se declaró caducada, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera del Reglamento de la Cámara, que dispone que expirado el mandato parlamentario o disuelto el Parlamento, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto los previstos expresamente en la legislación y aquellos de los que reglamentariamente tenga que conocer la Diputación Permanente.

II

Objeto, justificación, estructura y contenido de la norma proyectada

1. La PPL tiene por objeto, conforme a su art. 1, « (...) *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*» (apartado 1), especificando que su ámbito de aplicación «se limita a la “formación no reglada”, sobre todo de las personas adultas, con la finalidad complementar, a través del Proyecto Universidades Populares de Canarias, el derecho de la ciudadanía residente en las islas a la educación y la cultura, de acuerdo con las competencias en materia educativa de la Comunidad Autónoma de Canarias y las Corporaciones Locales» (apartado 2).

Por último, el apartado 3 de este mismo precepto concreta que «en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida los programas y actividades que se desarrollen al amparo de la presente ley se refieren a los aprendizajes no formales y los que tienen lugar en contextos informales, que se realizan al margen o fuera del sistema educativo formal (reglado u oficial), de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 13/2003, de 4 de abril, de

Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias y en el artículo 26 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, en consonancia también con el artículo 5.bis de la vigente Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación».

2. Por lo que respecta a su justificación, la Exposición de Motivos pone en relieve la relevancia y función social de las universidades populares, en tanto que han contribuido a lo largo de su historia a que las personas adultas puedan aprender por sí mismas y a facilitarles oportunidades reales para su incorporación a las distintas enseñanzas, favoreciendo la conciliación del aprendizaje con otras responsabilidades y actividades propias de la vida adulta y ofreciendo a todas las personas la posibilidad de formarse a lo largo de la vida, dentro y fuera del sistema educativo.

Señala asimismo la Exposición de Motivos que *«esta relevancia y 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 la ciudadanía, 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.*

II

Pese a los años de historia, 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).

El Libro Blanco sobre la educación y la formación (1996), editado por la Comisión Europea con el título “Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento”, destaca que la posición de cada individuo en la sociedad depende cada vez más de las competencias y de los conocimientos que haya sabido adquirir <<a lo largo de su vida>>. Esta misma idea se expresa en el libro “La educación encierra un tesoro” (1996), editado por la Unesco, subrayando la importancia que tiene la cultura en la actual sociedad de la información, que hace que las desigualdades sociales no solo dependan de factores económicos, sino también de la formación recibida y de la “capacidad para seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida”.

La misma 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: “Memorándum sobre el aprendizaje permanente” (2000), “Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente” (2000), “Iniciativas nacionales para promover el aprendizaje a lo largo de la vida” (2001), “Principios para la identificación y validación de los aprendizajes no formales e informales” (2004), “Aprendizaje de adultos: nunca es demasiado tarde para aprender” (2006). 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 133 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre y sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y las leyes orgánicas que lo desarrollan, en la Exposición de Motivos de la Ley Canaria de Educación no universitaria 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, en apartado primero, 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>>.

Finalmente, la exposición de motivos, tras mencionar en su Expositivo III, a las primeras universidades populares existentes en Canarias, así como la Asociación Canaria de Universidades Populares (ACUP), entidad creada por los propios Ayuntamientos, destaca los problemas actuales que están impidiendo la creación, el desarrollo y la financiación de estas instituciones, así como las funciones que, en este contexto, está llamada a cumplir la presente ley (Expositivo IV). Se indica, en este sentido, lo siguiente:

«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 identificados por los operadores en este sector son los siguientes: La falta de proyectos municipales compartidos de participación, basado en el principio del aprendizaje a lo largo de la vida, como es el programa de universidad popular; el solapamiento de las áreas municipales de cultura o educación municipales a la hora de actuar en los proyectos de las Universidades Populares así como la problemática de

profesionalización en algunas áreas de gestión socio cultural; la necesidad de mejorar el desarrollo de la normativa legislativa que contribuya 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, como administración más próxima a los ciudadanos; Los obstáculos existentes aún 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 detectadas, a veces, para 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; Determinada normativa en la administración local, que no pocas veces encorsetan las iniciativas o acaban frustrando los proyectos.

Por todo ello, en la Comunidad Autónoma de Canarias resulta necesaria 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. 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 y habilidades 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.

Esta Ley quiere contribuir también a que pueda generarse un acuerdo o pacto social de todas las instituciones implicadas en 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 a lo largo del ciclo vital de cada persona, al servicio de la ciudadanía en su conjunto y en el espacio municipal, tejiendo 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».

3. En cuanto a la estructura de la PPL, consta de un índice, una exposición de motivos, una parte dispositiva que comprende ocho artículos, divididos en tres Títulos y una parte final integrada por dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

4. 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. Y, 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 ocho artículos, repartidos en tres Títulos de acuerdo con la siguiente distribución:

- Título Preliminar, dedicado al “Objeto y Principios Rectores”, incluye los siguientes artículos:

- Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación.
- Artículo 2.- Principios rectores

- Título I, rubricado «El Proyecto “Universidades Populares Canarias”», comprende los siguientes artículos:

- Artículo 3.-Características.
- Artículo 4.- Objetivos generales.
- Artículo 5.-Participación institucional.
- Artículo 6.- Colaboración con la Asociación Canaria de Universidades Populares.

- Título II, rubricado «Desarrollo, Coordinación y Calidad del Proyecto», se integra por los siguientes artículos:

- Artículo 7.- De la creación del Proyecto de Universidad Popular en un municipio.
- Artículo 8.- Autonomía y gestión de la universidad popular.

La parte final del texto viene integrada por dos disposiciones adicionales y dos Disposiciones finales.

Las Disposición adicional primera impone la obligación a la Consejería del Gobierno de Canarias con competencias en formación de adultos de establecer anualmente la asignación económica para el fomento y desarrollo de las universidades populares de Canarias, según lo previsto en la propia ley y conforme a la disponibilidad presupuestaria.

La Disposición adicional segunda contempla la posibilidad de que la promoción, fomento y desarrollo del Proyecto de Universidades Populares de Canarias sea financiada también con recursos que provengan de entidades, organismo o empresas privadas.

La Disposición final primera, relativa al desarrollo normativo, autoriza al Gobierno de Canarias a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la ley.

Por último, la Disposición final segunda, relativa a la entrada en vigor, dispone que esta se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

III

Marco competencial de la norma proyectada

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el presupuesto esencial de validez de cualquier clase de norma jurídica -legal o reglamentaria- proyectada.

En este sentido, resulta necesario constatar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para dictar la PPL que se somete a la consideración de este Consejo, pues la competencia constituye *conditio sine qua non* para incorporar en el ordenamiento jurídico, cualquier innovación o modificación que se pretenda efectuar. Y, además, deberá ajustarse al bloque de constitucionalidad, integrado no

sólo por el texto Constitucional, sino también por el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias.

2. El análisis de la competencia autonómica en esta materia ya ha sido específicamente abordado por este Consejo en su citado Dictamen 361/2022, de 6 de octubre, en el que señalábamos:

«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, al igual que en nuestro anterior Dictamen, se ha de concluir que la PPL examinada se dicta en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias.

IV

Observaciones al contenido de la Proposición de Ley

1. Observaciones de carácter general

1.1.- Procede reiterar en este Dictamen la observación de carácter general efectuada a la anterior iniciativa legislativa en nuestro Dictamen 361/2022, de 6 de octubre, en lo que se refiere a las relaciones entre la norma proyectada y las Leyes 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias (LEFPAC) y la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación No Universitaria (LCENU). Decíamos entonces:

«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 más 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».

La presente PPL sigue adoleciendo de esta misma indefinición en relación con la citada normativa legal autonómica, que no se salva con la inclusión de la referencia a las mismas en sus arts. 1.3 y 2, con términos como “de acuerdo con lo establecido” o “teniendo en cuenta lo establecido” en ellas, pues no se concreta cómo se incardina esta nueva regulación de las universidades populares en la regulación de la formación no reglada prevista en aquéllas.

1.2. La PPL destina su Título II al Proyecto de Universidades Populares Canarias (arts. 3 a 6). En esta regulación sin embargo no se distingue de manera clara lo que constituye este Proyecto de la creación propiamente de una universidad popular como tal institución por parte de los Ayuntamientos y los cometidos que las mismas han de cumplir.

El art. 1.1 PPL define a 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.

Los arts. 3 y 4 establecen respectivamente las “características” y los “objetivos generales” del Proyecto Universidades Populares Canarias, si bien parece que realmente se trata de características y objetivos que han de cumplir las universidades populares. Calificar a éstas como “proyecto” desvirtúa su naturaleza e introduce confusión. Otra cosa es que la PPL, además, quiera establecer propiamente un “Proyecto” que establezca unos objetivos comunes para las universidades que se

creen por los municipios y que formen parte de la red a la que se refiere el art. 1. En este sentido, la PPL adolece de una clara definición de estos conceptos, que deberían concretarse adecuadamente.

Igualmente ocurre, con el numeral 3 del art. 3 con **“la formación de personas adultas, de carácter formal e informal”**, reproduciendo la frase utilizada por Willem Frijhoff, pero sin definirla.

También se debiera aclarar adecuadamente la distinción que se viene a recoger en el art. 8 bajo la denominación de “autonomía y gestión de la universidad popular”. Conforme a su apartado 1 *«los Ayuntamientos tienen autonomía para la gestión de las universidades populares, sin perjuicio de los acuerdos con la Asociación Canaria de Universidades Populares o la Fundación que esta desarrolle, y su participación en la red de universidades populares en el archipiélago canario»*.

No es hasta este art. 8 cuando en la PPL se hace expresa mención a la creación de universidades populares por los ayuntamientos, en ejercicio de sus competencias en materia de educación, al margen del proyecto al que se refiere el Título II. Ello pone en cuestión la sistemática de la Ley, pues no se establece de forma clara la distinción entre universidad popular y proyecto, que solo aparece en este art. 8. En una sistemática adecuada en la PPL debería contemplarse en primer lugar las universidades que se creen por los municipios y sus requisitos (a lo que se alude en este art. 8) y seguidamente la regulación del Proyecto y sus objetivos.

Por último, si bien en el art. 1 se plantea la existencia de una red que funciona coordinadamente en todo el archipiélago canario, sin embargo no se contiene en la PPL regulación alguna al respecto.

De todo ello deriva una marcada indefinición en la regulación prevista en la PPL, de la que no deriva una sistemática adecuada ni una clara regulación y distinción entre la universidad popular y el proyecto al que se dedica su Título I.

2. Observaciones a la Exposición de Motivos y al articulado

- Exposición de Motivos

Por lo que se refiere a las citas de los textos normativos que se produce a lo largo de la exposición de motivos, procede que se adopte 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* (...) ”].

Por otra parte, en su Expositivo II se indica que «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)».

Además de lo señalado anteriormente, procede que modifique la cita de las Leyes, pues si bien la LOGSE, la LOCE y la LOMCE se encuentran actualmente derogadas, no así la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), si bien ha sido modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE). Por ello, no es correcta la cita de que esta última Ley Orgánica es “la actualmente vigente”.

- Art. 1.3

Por razones de técnica normativa, ha de modificarse el inciso final del precepto, pues la referencia al art. 5.bis “de la vigente Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación” ha de ser al art. 5.bis de esta última Ley, añadido por la primera citada.

Además, al objeto de evitar que cambios normativos sobrevenidos produzcan la obsolescencia de la norma habrá de incluirse la expresión “o normativa que las sustituyan”.

- Título II

La rúbrica de este Título (Desarrollo, Coordinación y Calidad del proyecto) no se ajusta con su contenido, pues su art. 7 regula la celebración de convenios de colaboración de los ayuntamientos que deseen participar en el proyecto con la Asociación Canaria de Universidades Populares y el 8 la autonomía y gestión de la universidad popular.

Artículo 7

Dado que se compone de un único apartado, procede la supresión del numeral 1.

Disposición adicional primera

No corresponde a la Consejería del Gobierno de Canarias, con competencias en formación de adultos establecer anualmente en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias la asignación económica para el fomento y desarrollo de las Universidades populares de canarias, pues solo le compete remitir a la Consejería con competencias en materia de hacienda el anteproyecto de su respectivo estado de gastos [art. 38.2.a) de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria].

C O N C L U S I O N E S

1. La Proposición de Ley de Universidades Populares de Canarias, a pesar de la indeterminación y falta de precisión de algunos de sus artículos y disposiciones, 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. A tal fin, se formulan 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.