Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 9 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para la autorización de la implantación y extinción de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Grado, Máster y Doctorado de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para el aseguramiento de su sostenibilidad y de su calidad (EXP. 91/2026 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y carácter preceptivo del dictamen

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen sobre el «*Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para la autorización de la implantación y extinción de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Grado, Máster y Doctorado de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para el aseguramiento de su sostenibilidad y de su calidad*».

Se acompaña a la solicitud de Dictamen el certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (PD) y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 9 de marzo de 2026 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. Se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

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*».

En este sentido, se desarrolla el art. 8.2 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU), que establece la intervención de las Comunidades Autónomas y agencias de calidad correspondientes en el procedimiento de implantación y autorización de títulos oficiales universitarios. Por su parte, los arts. 25.2, 26, 27.1, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de calidad (en adelante, RD 822/2021), regulan la intervención de las Comunidades Autónomas o de las agencias de calidad correspondientes, en los procedimientos de aseguramiento de la calidad de las enseñanzas universitarias, la verificación de los planes de estudios, la autorización de los títulos universitarios oficiales, su seguimiento, las modificaciones de los planes de estudios y la renovación de la acreditación de los títulos, aspectos que el PD desarrolla.

Asimismo, el PD cumple con el mandato del art. 24.1 de la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias (en adelante, Ley 11/2003) el cual dispone que se acordará por Decreto del Gobierno de Canarias la autorización de la implantación y supresión de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial con validez y eficacia en todo el Estado, de acuerdo con la legislación básica estatal.

En consecuencia, la norma proyectada constituye, por una parte, desarrollo de la normativa básica del Estado, y, por otro, un reglamento ejecutivo de una ley autonómica, procediendo, pues, la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo de Canarias.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

II

Procedimiento de elaboración de la norma proyectada

1. La presente iniciativa reglamentaria se rige, en cuanto a su procedimiento de elaboración y aprobación, por lo dispuesto en los arts. 68 y 80 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en adelante, LPGC-. Igualmente, resulta de aplicación el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices

sobre su forma y estructura -en adelante, Decreto 15/2016- en lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con la norma legal citada, de acuerdo con lo establecido en la disposición derogatoria única de la LPGC.

2. Por lo que a la concreta tramitación de la norma proyectada se refiere, consta en el expediente remitido, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Informe sobre la necesidad de la iniciativa reglamentaria, emitido por la Directora General de Ordenación, Innovación y de la Calidad Universitaria el 18 de marzo de 2025 (art. 80.1 LPGC).

- Orden de inicio de la elaboración y aprobación del PD de la Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura del Gobierno de Canarias, núm. 195/2025, de 20 de marzo de 2025, firmada el día 19 de marzo de ese mismo año (art. 80.1 LPGC).

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria de la Directora General de Ordenación, Innovación y de la Calidad Universitaria, emitido el día 20 de junio de 2025. Posteriormente, el día 30 de junio de 2025, se emitió un informe complementario del anterior (art. 80, apartado 4 de la LPGC y norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2026). En el primero de los informes se analizan los siguientes aspectos:

1. Identificación de la situación jurídica y de hecho.

2. Justificación de Proyecto.

3. Aspectos Técnicos-Jurídicos.

4. Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales.

4.1. Impacto por razón de género [art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres; normas segunda, apartado segundo, letra c) y norma novena, apartado primero, letra e) del Decreto 15/2016; y 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].

4.2. Impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del art. 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

4.3. Impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

4.4. Impacto por razón de cambio climático [art. 80.6 LPGC en relación con el art. 26.3, letra h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

4.5. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad [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].

5. Impactos económicos y sociales.

5.1. Impacto empresarial [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 en relación con la norma novena, apartado primero, letra f) del Decreto 15/2016].

5.2. Memoria económica. En el presente apartado se incorpora tanto la memoria económica de la iniciativa reglamentaria, como el cuestionario de ingresos y gastos anexo a la memoria económica [normas novena y decimoquinta del Decreto 15/2016].

- Informe de valoración del informe de impacto por razón de género, de fecha 25 de junio de 2025, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura.

- Asimismo, se emitió el informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, de fecha 22 de julio de 2025, sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 7 y siguientes del Decreto 48/2009, de 28 de abril, de medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura, emitido el 10 de julio de 2025, de conformidad con el 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.

- Asimismo, se emitió el informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, de fecha 22 de julio de 2025, sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 7 y siguientes del Decreto 48/2009, de 28 de abril, de medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 12 de agosto de 2025 [art. 26.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto].

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 12 de febrero de 2026, emitido de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

Además, la Dirección General de Ordenación, Innovación y de la Calidad Universitaria emitió el día 20 de febrero de 2026 informe acerca de las observaciones efectuadas por la Viceconsejería referida y se emitió también un informe de idéntico contenido por la Secretaría General Técnica de dicha Consejería el día 25 de febrero de 2026.

- Informe emitido con fecha 25 de febrero de 2026 por la Secretaría General Técnica de la Consejería Universidades, Ciencia e innovación y Cultura, relativo a la tramitación del presente expediente, emitido en cumplimiento de lo establecido en la norma cuarta, en relación con la norma el art. 15.5 a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los departamentos de la Administración Autonómica de Canarias.

- No obra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno y Decreto 63/2012, de 11 de mayo, del Presidente].

3. Consta efectuado el trámite de consulta departamental, iniciado con fecha 25 de junio de 2025 [art. 80.6 LPGC y en la Norma Tercera, apartado 1.e), en relación con la Norma Octava, apartado 1, del Decreto 15/2016], formulando observaciones las Secretaría Generales Técnicas de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria; de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes y de la de la Consejería de Turismo y Empleo.

Las observaciones realizadas por estos Departamentos han sido objeto de valoración en el informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura, de fecha 26 de noviembre de 2025.

- Consta en el expediente remitido certificación del Secretario del Consejo Universitario de Canarias, de 28 de octubre de 2025, acreditativa de que el PD fue informado favorablemente en la sesión del citado Consejo celebrada el 27 de octubre de 2025 [art. 20.2 a) de la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias].

- Consta también certificación del Secretario del Consejo de Estudiantes de la Educación Superior de Canarias, de 19 de noviembre de 2025, acreditativa de que el PD fue debatido en la sesión de dicho Consejo celebrada el 19 de noviembre de 2025.

- En cuanto al trámite de información pública, en el referido informe complementario del informe justificativo de la iniciativa reglamentaria se señala sobre ello que *«Si bien en el mismo se justificaba la no procedencia de realizar el trámite de consulta pública previa prevista en el art. 80.2 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, este Centro Directivo estimó pertinente realizar una ronda de consultas informales previas con los principales agentes implicados con el objetivo de partir con un texto inicial lo más consensuado posible, texto que acompaña al informe justificativo de iniciativa reglamentaria.*

Dicho trámite se realizó del 4 de abril de 2025 al 14 de mayo de 2025, remitiendo para ello, un primer borrador de texto a las siguientes entidades:

- Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa. (ACCUEE)

- Universidad de La Laguna. (ULL)

- Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. (ULPGC)

- Consejo Social de la Universidad de La Laguna. (CSULL)

- Consejo Social de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. (CSULPGC)

- Universidad Europea de Canarias. (UEC)

- Universidad F. Pessoa Canarias. (UFPC)

- Universidad del Atlántico Medio. (UNAM)

- Universidad de las Hespérides. (UH)

- Universidad Tecnológica de las Islas Canarias. (TECH)

Debe reseñarse que se recibieron aportaciones de todas las entidades anteriormente enumeradas, salvo del Consejo Social de la Universidad de La Laguna y de la Universidad Tecnológica de las Islas Canarias, si bien por parte de la Universidad de La Laguna y la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria se remitió una propuesta conjunta».

- Además, obra informe de la Dirección General de Ordenación, de Innovación y de la Calidad Universitaria, de 24 de noviembre de 2025, relativo al trámite de audiencia (art. 80.7 LPGC), en el que se dice lo siguiente:

«Con fecha 4 de julio de 2025, se firmó por la Directora General de Ordenación, Innovación y de la calidad Universitaria un escrito de comunicación de sometimiento del Proyecto de Decreto arriba referenciado a trámite de audiencia, por un plazo de QUINCE días hábiles, contado desde el siguiente al de su recepción por las entidades destinatarias. Ello, de conformidad con lo previsto en el art. 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en concordancia con el artículo 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, en relación con los artículos 5 y 6 de la misma Ley, y teniendo en cuenta el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/15) y el artículo 80.7 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (en adelante, Ley 4/2023).

Esta comunicación fue dirigida a las entidades representativas cuyos derechos o intereses legítimos pudieran verse afectados, a efectos de recabar su opinión. Así, se digirió a la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE), la Universidad de La Laguna (ULL), la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), la Universidad Europea de Canarias (UEC), la Universidad Fernando Pessoa Canarias (UFPC), la Universidad del Atlántico Medio (UNAM), la Universidad de las Hespérides (UH) y la Universidad Tecnológica de las Islas Canarias (TECH).

Dentro del plazo anteriormente referido, se han recibido alegaciones por parte de las entidades anteriormente citadas, a excepción del Consejo Social de la Universidad de La Laguna y del Consejo Social de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. En este sentido, a continuación, se procede a reflejar en el presente informe cuáles han sido dichas alegaciones recibidas, si van a ser asumidas, o no, y su justificación. (…) ».

4. Por último, en el Preámbulo del PD se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los «*principios de*

buena regulación» a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, y que han sido recogidos expresamente como mandato para la elaboración normativa en los arts. 66 y 80.5 LPGC.

Así, en el citado Preámbulo se señala sobre ello que:

«Finalmente, el presente Decreto se adecua a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias. De esta manera, en lo que se refiere a los principios de necesidad y eficacia, el marco normativo actual hace acuciante la aprobación de esta norma para regular el procedimiento para la autorización de la implantación, modificación y extinción de títulos, de acuerdo con la normativa básica citada. Asimismo, cumple con el principio de proporcionalidad, puesto que contiene la regulación imprescindible para completar y desarrollar la normativa básica. Además, resulta conforme a los principios de seguridad jurídica y eficiencia, puesto que es coherente con el ordenamiento jurídico y permite una gestión más eficiente de los recursos públicos. Y, por último, se garantiza el principio de transparencia, habiéndose promovido la participación activa de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la misma, evacuándose los oportunos trámites de audiencia».

Con lo que se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los citados principios de buena regulación.

III

Objeto, justificación, estructura y contenido del PD

1. En lo que se respecta al objeto de la norma proyectada, en su Preámbulo, de forma pormenorizada, se afirma, que la LOSU estructura las enseñanzas universitarias oficiales en tres ciclos —Grado, Máster y Doctorado— y detalla que su implantación requiere varios informes y autorizaciones: un informe favorable de necesidad y viabilidad académica y social por parte de la Comunidad Autónoma, otro informe favorable de verificación de la calidad del plan de estudios emitido por la agencia de calidad correspondiente, la verificación del plan de estudios por el Consejo de Universidades y, finalmente, la autorización autonómica para implantar el título.

Continúa el Preámbulo haciendo referencia a las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, respetando la autonomía universitaria, de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza universitaria (art. 134.1 EAC), que recaen actualmente en la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura. Añade que la Ley 11/2003 establece que las decisiones sobre la implantación y supresión de enseñanzas oficiales conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez nacional deben adoptarse mediante Decreto del Gobierno de Canarias (art. 24.1).

Posteriormente, se señala al respecto que:

«El Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, dispone en su artículo 25.3, que los procedimientos de aseguramiento de la calidad que implican a la totalidad de los planes de estudios de los títulos universitarios oficiales son los de verificación, seguimiento y modificación, así como la renovación de la acreditación de los títulos.

A su vez, determina que con el objeto de asegurar dicha calidad, en tanto que la enseñanza universitaria es un servicio educativo para toda la sociedad española, los títulos universitarios oficiales deberán someterse a procedimientos de evaluación externa de acuerdo con los Criterios y Directrices de Aseguramiento de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (European Standards and Guidelines for Quality Assurance of Higher Education, ESG), siendo los órganos de evaluación externa responsables de tramitar los procedimientos de aseguramiento de la calidad del sistema universitario español la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y las agencias de calidad de las Comunidades Autónomas inscritas en el Registro Europeo de Agencias de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (The European Quality Assurance Register for Higher Education, EQAR), tras haber superado con éxito una evaluación externa de acuerdo con el ESG.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Canarias dicha función es asumida por la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE), que queda inscrita en el Registro Europeo EQAR, el 1 de octubre de 2022, por lo que dispone de todas las competencias en materia de evaluación previstas en el citado Real Decreto.

Tras la determinación de los procedimientos de aseguramiento de la calidad, el articulado del ya citado Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre se dedica a regular la tramitación de cada uno de ellos, como es el procedimiento de verificación de los planes de estudio, regulado en su artículo 26, que introduce como novedad, la emisión por parte de la Comunidad Autónoma de un informe preceptivo de necesidad y viabilidad académica y social, que además ha de ser favorable para poder iniciar el procedimiento de verificación.

Por otro lado, dentro del procedimiento de verificación tramitado ante el Consejo de Universidades, el artículo 26.5 indica que las agencias de calidad realizarán un informe preceptivo de verificación de la calidad de la memoria del plan de estudios del título universitario oficial, de acuerdo con los protocolos específicos que dichas agencias hayan establecido de forma común para todo el sistema universitario.

Esta norma reglamentaria regula igualmente los procedimientos de seguimiento de las enseñanzas ya implantadas hasta su renovación, de renovación y de modificación de los planes de estudios, que ahora se basan en la distinción entre los centros que han obtenido la acreditación institucional y los que no, para simplificar y clarificar estos procedimientos. En el supuesto concreto del proceso de seguimiento debe destacarse que la detección de graves incumplimientos exigirá adoptar las medidas correctoras pertinentes pudiendo ser causa de extinción.

Respecto al procedimiento de renovación, según los apartados tercero y cuarto del artículo 34 del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, para el inicio de este procedimiento la universidad efectuará la solicitud a través de la aplicación que determine el Ministerio competente en materia de universidades, y este dará traslado de la solicitud a la agencia de calidad competente. Por consiguiente, ya no será necesario dirigir estas solicitudes a la Dirección General competente en materia de ordenación universitaria para su posterior traslado a la ACCUEE.

A lo largo de la regulación de todos estos procedimientos se prevé la intervención de la Administración autonómica, lo que exige la regulación de determinados procedimientos, medidas y concreciones relacionadas con el aseguramiento de la calidad de los títulos universitarios con el fin de completar y armonizar un régimen participado por diferentes órganos administrativos.

En aplicación del principio de seguridad jurídica, la nueva norma regula trámites no previstos en la normativa estatal para obtener la autorización del Gobierno de Canarias para la implantación, modificación, en los casos en que proceda, y extinción de enseñanzas universitarias».

2. En segundo lugar, acerca de la justificación perseguida por el PD, en el informe justificativo de la iniciativa reglamentaria se manifiesta lo siguiente:

«El preámbulo de dicho Decreto 168/2008 recoge que la autonomía en el diseño de las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, Máster y Doctorado, se combina con un adecuado sistema de evaluación, que permita supervisar el desarrollo efectivo de las enseñanzas e informar a la sociedad sobre la calidad de las mismas. Asimismo, expresa que la concreción del sistema de evaluación permitirá el equilibrio entre una mayor capacidad de las universidades para diseñar los títulos y la rendición de cuentas orientada a garantizar la calidad y mejorar la información a la sociedad sobre las características de la oferta universitaria.

No obstante, habiendo transcurrido casi dieciocho años desde la entrada en vigor del mencionado Decreto, la regulación contenida en el mismo ha quedado desfasada, principalmente debido a la entrada en vigor de un nuevo marco normativo en la materia, compuesto principalmente por el RD 822/2021 y por la LOSU 2/2023.

Dichas normas estatales, de carácter básico y aplicables directamente a las enseñanzas universitarias impartidas por las universidades canarias, aconsejan una acomodación del marco normativo de nuestra Comunidad Autónoma a las directrices contenidas en las mismas, motivo por el cual se promueve la presente iniciativa reglamentaria por parte de este Centro Directivo.

El principal objetivo perseguido por este Proyecto de decreto es configurar un procedimiento administrativo ágil de implantación, modificación y extinción de enseñanzas, así como de diversas medidas tendentes a asegurar la calidad y sostenibilidad de las titulaciones universitarias, sin cargas administrativas innecesarias.

Se trata de dar respuesta a la demanda del sector, que no es otro que la comunidad universitaria canaria, para que la implantación o modificación de enseñanzas universitarias sea más ágil en el tiempo que el procedimiento actual, que se rige por la coexistencia del Decreto 168/2008 y el RD 822/2021. Así, mediante la aplicación del Decreto 168/2008, por ejemplo, durante la tramitación del procedimiento de implantación de un título universitario, deviene necesario emitir informe por parte de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (en adelante, ACCUEE) en dos ocasiones, con la consiguiente demora en el tiempo del correspondiente procedimiento.

No obstante, por medio de este Proyecto de decreto, se reduce el número de informes a emitir por la ACCUEE, con la consecuente agilización del procedimiento. En este sentido, a diferencia de lo dispuesto en el art. 3 del Decreto 168/2008, cuyos apartados 5 y 6 exigían la emisión por la ACCUEE de un informe provisional y de uno definitivo en el seno del procedimiento para la autorización de implantación de enseñanzas universitarias, conforme este Proyecto de decreto no se le exigirá que emita informe alguno en dicho procedimiento. Por tanto, respecto de la implantación de titulaciones, en base al proyecto de decreto, la ACCUEE únicamente habrá de emitir informes en el seno del procedimiento de verificación de planes de estudios de las enseñanzas oficiales, actualmente regulado por el art. 26 del RD 822/2021.

En relación con lo anteriormente mencionado, también cabe destacar, que mediante este Proyecto de decreto se configura un procedimiento para la implantación de titulaciones que se adecua en mayor medida a lo preceptuado por el art. 8.2 de la LOSU 2/2023, en cuanto al orden de los trámites a realizar en el seno del mismo. En este sentido, el citado precepto recoge la autorización de la implantación del título por la Comunidad Autónoma como un trámite posterior a los de verificación de la calidad de la memoria del plan de

estudios por la agencia de calidad correspondiente y verificación por el Consejo de Universidades del plan de estudios.

Así se refleja también en el proyecto de decreto, a diferencia de lo establecido en el Decreto 168/2008, cuyo art. 3.8 dispone que "la autorización del Gobierno de Canarias de las enseñanzas universitarias será requisito indispensable para que las universidades pueden tramitar la solicitud de la verificación y acreditación de los títulos correspondientes (...) ".

Mediante este nuevo decreto, también se agilizará el procedimiento de emisión por la comunidad Autónoma del informe preceptivo sobre la necesidad y viabilidad académica y social de la implantación del título, previo al inicio del procedimiento de verificación, exigido en virtud de los arts. 8.2 de la LOSU y 26.3 del RD 822/2021. En este sentido, en el proyecto de decreto se fija expresamente un plazo máximo de un mes para la emisión de dicho informe por parte de la Comunidad Autónoma, mientras que en el Decreto 168/2008 no se recoge plazo alguno al respecto. Por otro lado, mediante el proyecto de decreto se establece también un plazo máximo para que la ACCUEE emita el informe de verificación de la calidad de la memoria del plan de estudios del título oficial a implantar, a contar desde la recepción por la misma de la memoria del plan de estudios.

Como medida destinada a reforzar la celeridad y agilidad procedimental, se introduce, asimismo, un plazo para que el Gobierno de Canarias adopte el acuerdo de implantación del título, que supone una mejora respecto del plazo previsto en el art. 24.1 de la aún vigente Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias. Así, el proyecto de decreto dispone para ello un plazo máximo de 3 meses a contar desde la presentación de la solicitud de implantación por la Universidad en cuestión, plazo que, por consiguiente, resulta inferior al de 6 meses máximo preceptuado en el referido art. 24.1 de la Ley 11/2003.

El proyecto de decreto viene también a regular con mayor eficacia y agilidad el procedimiento para la solicitud y emisión del informe de necesidad y viabilidad académica y social y el relativo a la autorización para la implantación de los títulos universitarios oficiales, acotando con mayor precisión la documentación, que para cada procedimiento, habrá de presentar la Universidad en cuestión ante la Administración Autonómica. Por su parte, el proyecto de decreto viene también a complementar en su articulado lo dispuesto en la normativa estatal respecto de la implantación efectiva del título y el inicio de la docencia. Ello, por ejemplo, aclarando para mayor calidad de la normativa reguladora en la materia, qué se entiende por "inicio de impartición de la docencia", recogiendo la obligación de comunicación por parte de la Universidad a la Administración Autonómica de la fecha de inicio de la docencia, u otorgando el carácter de causa justificativa de inicio del procedimiento de extinción de oficio de la titulación al hecho de no iniciar la docencia en el plazo señalado para ello.

Por otro lado, en relación al aseguramiento de la calidad de las enseñanzas universitarias y en aras a potenciar la misma, mención especial merecen las medidas que el proyecto de decreto incorpora, relativas al impulso de una segunda lengua en Grados y Másteres Universitarios y al impulso a la empleabilidad en los Grados. A mayor abundamiento, en el mismo se recoge que el cumplimiento de esas medidas habrá de ser comprobado por parte de la ACCUEE en el seno del procedimiento de verificación del plan de estudios.

Asimismo, conviene resaltar, que respecto del procedimiento de aseguramiento de la calidad de las enseñanzas universitarias, mediante el proyecto de decreto, se incluye la regulación de un procedimiento para la modificación de los planes de estudios que requieren autorización del Gobierno de Canarias, indicando cuáles son esos supuestos. Del mismo modo, se introduce un precepto que regula medidas de aseguramiento de la sostenibilidad de las titulaciones implantadas de Grado y Máster, así como otro regulador del seguimiento de las enseñanzas universitarias oficiales que se imparten en centros universitarios no acreditados institucionalmente, de cuyo resultado puede generarse una causa justificativa del inicio de un procedimiento de extinción de oficio de la titulación.

A tenor de lo anteriormente mencionado, y como elemento justificativo de la elaboración de este nuevo decreto, también se precisa resaltar que en su articulado se incluye, a diferencia del Decreto 168/2008, la regulación del procedimiento para la extinción por parte de la Comunidad Autónoma de títulos universitarios oficiales, diferenciando entre el procedimiento de extinción a instancia de la universidad responsable y el de oficio».

3. En tercer lugar, en cuanto a su estructura la norma proyectada consta de:

1) Un Preámbulo, donde se explica el objeto y contenido específico del PD, se hace referencia sucinta a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia y a los principios de buena regulación.

2) Una parte dispositiva, compuesta por 17 artículos, que se divide en seis capítulos, que son los siguientes:

- Capítulo I, que se intitula «*Disposiciones Generales*» (arts. 1 a 6).

- Capítulo II, que lleva por rúbrica «I*mplantación de títulos universitarios oficiales*» (arts. 7 a 10).

- Capítulo III, rubricado como «Actualización de títulos universitarios oficiales» (art. 11).

- Capítulo IV, que tienen por rúbrica «Otras medidas relacionadas con el aseguramiento de la sostenibilidad y calidad de las enseñanzas universitarias oficiales» (arts. 12 a 14).

- Capítulo V, rubricado como «*Extinción de títulos universitarios oficiales*» (arts. 15 y 16).

- Capítulo VI, que se intitula como «*Inscripción en el registro y publicación*» (art. 17).

En cuanto al contenido específico de esta parte dispositiva, en el Preámbulo del PD se expone lo siguiente sobre esta cuestión:

«El Decreto se estructura en seis capítulos. El Capítulo I, relativo a las Disposiciones Generales, regula el objeto y ámbito de aplicación del presente Decreto, así como los principios generales de la programación y ordenación de las enseñanzas universitarias, el mapa de titulaciones de Canarias, el impulso a una segunda lengua en Grados y Másteres Universitarios y el impulso a la empleabilidad en los Grados.

El Capítulo II establece el procedimiento de implantación de los títulos universitarios oficiales, destacando la regulación del informe sobre la necesidad y viabilidad académica y social (INVAS) en el artículo 7. Así mismo, se regulan tanto el procedimiento de verificación de los planes de estudios, como el procedimiento de autorización para la implantación de los títulos universitarios oficiales en la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Capítulo III, por su parte, viene referido a la actualización de los títulos universitarios oficiales y establece un procedimiento, en los casos en que la modificación del plan de estudios afecte a la denominación del título o a su modalidad de impartición.

El Capítulo IV regula medidas relativas al aseguramiento de la sostenibilidad de las titulaciones implantadas de Grado y Máster. Particularmente, las medidas relativas al aseguramiento de la sostenibilidad de las titulaciones están contenidas en el artículo 12, excluyéndose de las obligaciones previstas en el mencionado artículo a los títulos conjuntos que no hayan sido coordinados por una universidad perteneciente al sistema universitario de Canarias. Los artículos 13 y 14 regulan el seguimiento de las enseñanzas universitarias oficiales y la renovación de la acreditación de los títulos universitarios oficiales que se imparten en centros no acreditados institucionalmente.

El Capítulo V, regula el procedimiento de extinción de títulos universitarios oficiales, con dos modalidades de inicio: a instancia de la universidad responsable, o de oficio, por parte de la Dirección General competente en materia de ordenación universitaria, en los supuestos establecidos en el artículo 16.

Por último, el Capítulo VI establece la obligatoriedad de que la Dirección General competente en materia de ordenación universitaria, remita al ministerio competente en

materia de universidades, todos los Acuerdos de Gobierno que autoricen la implantación, modificación y extinción de un título oficial. Además, los Acuerdos de Gobierno deberán ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de Canarias».

3) Una parte final integrada por una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales:

- Disposición adicional única, que lleva por rúbrica «*Publicación inicial del mapa de titulaciones*».

- Disposición transitoria única rubricada como «*Régimen transitorio*».

- Disposición derogatoria única, por la que se deroga el Decreto 168/2008, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento, requisitos y criterios de evaluación para la autorización de la implantación de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Grado, Máster y Doctorado de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, Decreto 168/2008).

- Disposición final primera, rubricada como «*Facultad de Desarrollo*», por la que se habilita a la persona titular del Departamento competente en materia de universidades para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y ejecución de lo dispuesto en el presente Decreto.

- Disposición final segunda, que establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma y rango normativo del Proyecto de Decreto

1. En el Preámbulo de la norma proyectada se expone sucintamente que «De la misma forma y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 134.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018 de 5 de noviembre, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, respetando la autonomía universitaria, la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de enseñanza universitaria. Actualmente, en el seno de la Administración autonómica, las competencias sobre la citada materia corresponden a la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura, de acuerdo con el artículo 10 del Decreto 41/2023, de 14 de julio, del Presidente, por el que se determinan las

competencias de la Presidencia y Vicepresidencia, así como el número, denominación, competencias y orden de precedencias de las Consejerías».

2. En el referido art. 134 EAC se dispone lo siguiente:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, respetando la autonomía universitaria, la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de enseñanza universitaria, que incluye, en todo caso:

a) La regulación de los requisitos para la creación y el reconocimiento de universidades y centros universitarios y la adscripción de estos centros a las universidades.

b) El régimen jurídico de la organización y el funcionamiento de las universidades públicas, incluyendo los órganos de gobierno y representación.

c) La adscripción, readscripción y desadscripción, en su caso, de centros docentes públicos o privados para impartir títulos universitarios oficiales.

d) La creación, modificación y supresión de centros universitarios en universidades públicas o el reconocimiento en universidades privadas, así como la implantación y la supresión de enseñanzas.

e) La regulación del régimen de acceso a las universidades.

f) La regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado.

g) La evaluación y garantía de la calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador.

2. En el marco de lo establecido en el apartado anterior, la Comunidad Autónoma de Canarias podrá:

a) Programar y coordinar el sistema universitario canario.

b) Crear universidades públicas y autorizar las privadas.

c) Aprobar los estatutos de las universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas.

d) Coordinar los procedimientos de acceso a las universidades.

e) Regular el marco jurídico de los títulos propios de las universidades.

f) Financiar con fondos propios las universidades y gestionar, si procede, los fondos aprobados por el Estado».

3. Además, en relación con este título competencial, el correspondiente a la enseñanza universitaria y las Universidades, procede hacer referencia al Dictamen de este Consejo Consultivo 464/2024, de 30 de julio, con cita de otros anteriores, en el que se manifiesta que:

«En relación con esta materia, este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse, entre otros, en el Dictamen 442/2008, de 1 de diciembre, emitido con ocasión de un Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias, en el que razonábamos:

«En cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de enseñanza universitaria, resulta conveniente remitirse al Dictamen 161/2002, de 6 de noviembre, sobre el Proyecto de Ley sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias. Se decía al respecto lo siguiente:

"La regulación que se pretende aprobar debe enmarcarse, tanto desde una perspectiva formal como material, dentro de los límites que se imponen constitucionalmente al ejercicio de la competencia autonómica en la materia, la cual, según el art. 32.1 EAC, consiste en el desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza en toda la extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución (CE) y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen, reservándose al Estado las facultades que le atribuye el art. 149.1.30ª CE y la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.

Por tanto, la competencia estatutariamente asumida en materia de enseñanza debe ejercerse respetando la legislación estatal que establece el régimen de la enseñanza universitaria, constituida por la Ley Orgánica (...) de Universidades (...), en cuanto que básica, señalando su disposición final primera que se dicta al amparo de la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.1ª, 15ª, 18ª y 30ª CE, y, además, en cuanto que, salvo excepciones, son orgánicos sus preceptos (disposición final cuarta).

Cabe añadir que la propia LOU ha previsto (disposición final tercera) que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, pueden dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación (...) .

Desde luego, en este orden de cosas no puede olvidarse tampoco que la regulación autonómica de desarrollo a dictar en esta materia, aun siendo de rango legal, ha de respetar la autonomía reconocida en el art. 27.10 CE a las Universidades, en los términos en que, en lo referente a su contenido esencial (art. 53.1 CE), ha sido concretada por la doctrina del Tribunal constitucional (SSTC 26/1987; 55/1989; 106/1990; 130, 215 y 235/1991; 217/1992; 212/1993; 156/1994; 131 y 179/1996)".

Dicho lo cual, podemos señalar que la norma proyectada, que pretende la modificación de la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias, cuenta con la necesaria cobertura competencial».

A mayor abundamiento, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 131/1996, de 11 de julio, se señala sobre esta materia que aquí nos ocupa que:

«La materia objeto de regulación es, pues, sin lugar a dudas, la enseñanza superior o universitaria. En esta materia el Estado tiene atribuida, ex art. 149.1.30 -además de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos, que aquí tiene una incidencia relativamente secundaria-, la competencia para dictar "normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia". Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga a la Generalidad la "competencia plena" sobre "la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía".

A partir de estas previsiones normativas, el Estado, desde la competencia reconocida por el art. 149.1.30, puede sin duda establecer condiciones básicas relativas al profesorado, a la viabilidad económico-financiera y a la calidad de las instalaciones universitarias, puesto que, como hemos reiterado en otras Sentencias, desde este título puede regular, por lo que aquí interesa, las bases que garanticen el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza (art. 27.5), la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (art. 27.6) y la homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes (art. 27.8) (por todas, STC 26/1987).

Aunque, ciertamente, debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de autonomía de las Universidades reconocido por la propia Constitución (art. 27.10 C.E.)».

En definitiva, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la Comunidad Autónoma de Canarias prevista en el art. 134 EAC, que legalmente se concreta en la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias, concurre con las competencias del Estado que se derivan de los arts. 27, 149.1.1.ª y 30.ª CE, actualmente constituidas, por lo que aquí interesa, por la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario y el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.

4. Finalmente, la norma proyectada incide en otro ámbito competencial, el del procedimiento administrativo, y, así, el título competencial referido con anterioridad

se debe conectar con la competencia autonómica sobre «*procedimiento administrativo*» [art. 149.1.18.ª CE, en relación con los arts. 106.1, apartado c), y 106.2, apartado a) EAC], respecto a la cual hemos tenido ocasión de pronunciarnos, entre otros, en el los Dictámenes 502/2021, de 19 de octubre, 198/2022, de 18 de mayo, 154/2023, de 17 de abril, 308/2024, de 12 de junio y 714/2024, de 5 de diciembre, a cuyo contenido procede ahora remitirnos para evitar reiteraciones.

5. En lo que concierne al rango normativo de la disposición proyectada, el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Previsión que se concreta en el art. 28, letra d) LPGC, al establecer que *«en ejercicio de las funciones relativas a la iniciativa legislativa, a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria, corresponde al Gobierno: d) Ejercer la potestad reglamentaria, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, la presente ley y el resto del ordenamiento jurídico»*, debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno [art. 77.1, letra a) del precitado texto legal].

Sentado lo anterior, resulta oportuno indicar que, en el caso analizado, el rango jerárquico -reglamentario- de la norma proyectada resulta adecuado, sin que exista reserva de ley que exija la regulación de la materia de referencia a través de normas de rango legal.

Por lo demás, la norma que se pretende aprobar se ajusta a las exigencias derivadas del principio de jerarquía normativa *ex* art. 9.3 CE, por cuanto la derogación del Decreto 168/2008 llevada a cabo por la Disposición derogatoria única del PD, se puede efectuar a través de una disposición normativa -Decreto- con rango reglamentario [art. 78 LPGC].

6. En definitiva, el PD examinado se dicta en ejercicio de las competencias y de la potestad reglamentaria que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, y su rango normativo es el adecuado.

V

Observaciones al contenido del Proyecto de Decreto

- Artículo 3

El contenido de este precepto, que se rubrica como «*Principios rectores de la programación y ordenación de las enseñanzas universitarias*», en su apartado 1

incluye principios que, en gran medida, ya están recogidos en la normativa estatal básica que es de aplicación directa (art. 4 RD 822/2021).

El contenido de los apartados 2, 3 y 4 tiene carácter meramente programático y excede del objeto propio de la norma, que, principalmente, está constituido por la regulación del procedimiento para la autorización de la implantación y extinción de las enseñanzas universitarias, además del aseguramiento de su sostenibilidad y de su calidad, siendo aconsejable, por razones sistemáticas y de coherencia interna de la norma proyectada, su supresión.

- Artículos 5 y 6

En estos artículos se dispone lo siguiente:

«Artículo. 5. Impulso a una Segunda lengua en Grados y Másteres Universitarios.

1. Las enseñanzas de Grado y Máster Universitario oficiales han de prever, en el contexto de las competencias generales de la titulación, el conocimiento de una segunda lengua oficial de la Unión Europea, preferentemente el inglés, con un nivel adecuado y en consonancia con las necesidades que tendrán las personas egresadas.

2. Las universidades, en ejercicio de su autonomía, adoptarán las actuaciones de internacionalización que resulten adecuadas a la naturaleza y objetivos de cada título, tanto en su vertiente profesional como investigadora, en el marco de las estrategias lingüísticas que cada institución adopte para fomentar la competencia comunicativa en segundas lenguas del estudiantado.

Entre dichas actuaciones podrán incluirse, entre otras, la impartición de asignaturas, módulos o itinerarios en una segunda lengua, los programas de movilidad o las dobles titulaciones internacionales.

En ningún caso, las mencionadas actuaciones podrán suponer coste económico o carga para el alumnado.

3. No obstante lo anterior, no será exigible la adopción de actuaciones de internacionalización en los procedimientos de autorización de la implantación de titulaciones conjuntas, cuando ello pueda limitar la participación efectiva de las universidades canarias en proyectos o grupos de trabajo que, por facilitar su interrelación con otras universidades, resulten de especial interés.

Artículo 6. Impulso a la empleabilidad en los Grados.

Las enseñanzas universitarias oficiales de Grado han de prever, en el contexto de las competencias generales de la titulación, actuaciones formativas orientadas a la empleabilidad.

Cuando la normativa así lo exija o, cuando a criterio de la propia universidad, las competencias profesionales del título así lo requieran, los planes de estudios deberán incorporar un periodo de prácticas académicas externas con una duración no inferior a 12 créditos ECTS, que se han de ofertar preferentemente durante los dos últimos años».

Durante el procedimiento de elaboración del PD, se ha evidenciado una discrepancia sobre la competencia de la CAC para establecer el contenido de los arts. 5 y 6 PD sobre el impulso de una segunda lengua en Grados y Másteres y la empleabilidad en los Grados.

Así, este cuestionamiento se fundamenta con el argumento de que la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia de enseñanza universitaria (art. 134.1 EAC) sólo podría afectar a (i) la implantación y supresión de enseñanzas y (ii) a evaluar y garantizar la calidad y la excelencia de la enseñanza universitaria, ciñéndose la participación autonómica en el procedimiento de implantación de enseñanzas universitarias a «*valorar la necesidad y la viabilidad académica y social de la implantación del título oficial y a verificar la calidad de la memoria del plan de estudios*» (art. 8 LOSU); y que, en el art. 134.2 EAC se relaciona qué podrá hacer la CAC en el marco de dicha competencia, pero no se atribuye la determinación del contenido de las competencias generales de las titulaciones que se implanten.

Por otro lado, se considera que de los preceptos normativos estatales de carácter básico no se desprende que la CAC pueda imponer el contenido de los planes de estudio, cuya elaboración y aprobación forma parte de la autonomía universitaria (art. 3.2 g) LO 2/2023), correspondiendo al Gobierno estatal el establecimiento de las directrices generales para el diseño de los planes de estudio, habiéndose dictado el vigente RD 822/2021; y que el art. 14.2 RD 822/2021, respecto de las enseñanzas de grado, no impone a las universidades que los planes de estudios incluyan la realización de prácticas académicas externas, ni tampoco el art. 17.3 RD 822/2021, respecto de las enseñanzas de máster.

En respuesta a tales observaciones, se considera que si bien la CAC solo tiene competencias para la implantación y supresión de títulos, así como para evaluar y garantizar la calidad de la enseñanza universitaria, «*nada impide que las universidades, en ejercicio de su autonomía* (tal y como se especifica en el PD), *puedan tener discrecionalidad en el establecimiento de los indicadores de calidad*

que estimen oportunos para evaluar la calidad y la necesidad de la implantación de las enseñanzas».

Además, consideran que el impulso de una segunda lengua, de las actuaciones de internacionalización y de la empleabilidad en los Grados, pueden constituir esos indicadores de calidad que la CAC ve oportuno valorar a efectos de emitir su valoración sobre la titulación de que se trate.

Por consiguiente, no se asume el criterio que cuestiona la competencia, «por una cuestión de interpretación de la competencia de la CAC para evaluar y garantizar la calidad, así como de la forma en que el contenido de los artículos 5 y 6 se incardinan en esa competencia de evaluación y garantía de la calidad».

Así pues, la cuestión a dilucidar aquí consiste en si las medidas relativas al impulso de una segunda lengua contenidas en el art. 5 PD y a la empleabilidad contenidas en el art. 6 PD invaden la competencia estatal para el establecimiento de las directrices generales para el diseño de los planes de estudio o la autonomía universitaria en cuanto a la elaboración y aprobación por las universidades de dichos planes de estudio, o, si, por el contrario, se trata de medidas comprendidas dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma para evaluar y garantizar la calidad de la enseñanza universitaria [art. 134.1 g) EAC].

Pues bien, de una lectura atenta de ambos preceptos, en principio no se observa que los mismos se refieran al contenido de las directrices de elaboración de los planes de estudio o del contenido concreto de los planes de estudios -en el art. 5 se dice que «*las enseñanzas de Grado y Master universitario oficiales han de prever, en el contexto de las competencias generales de la titulación* (...) », pero no se cita a los planes de estudio; en el art. 6 se mantiene la misma expresión, pero referida solo a las enseñanzas de Grado, sin citar tampoco los planes de estudio-. Se trata tan solo del «*impulso*» -tal y como se dice en la rúbrica de ambos preceptos- de unos indicadores que garanticen o permitan evaluar la calidad de la oferta educativa universitaria. O como bien se dice en el título del PD, se trata de medidas para asegurar la calidad de las enseñanzas universitarias en Canarias.

Esta primera consideración se refuerza con el contenido del art. 8.2 PD, que señala lo siguiente:

«2. Del mismo modo, se elaborará por parte de la ACCUEE, un anexo sobre el cumplimiento de las medidas propuestas por la universidad solicitante relativas al impulso a una segunda lengua en Grados y Másteres Universitarios y a la empleabilidad en los Grados

conforme a lo previsto en los arts. 5 y 6 respectivamente. Dicho anexo será notificado a la Dirección General competente en materia de ordenación universitaria».

Por tanto, el contenido de este precepto aclara el objeto de la discordia, pues del mismo se deduce claramente que se trata de un criterio adicional (contenido en un anexo) y distinto al que debe contenerse en el informe de verificación de la calidad de la memoria del plan de estudios del título universitario oficial emitido, en este caso, por la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (art. 8.1 PD y art. 26, apartados 5, 6 y 7 RD 822/2021), que es el que debe remitirse al Consejo de Universidades (art. 26.7 RD 822/2021) para que, en caso de ser favorable, dicte la resolución de verificación positiva del título (art. 26.8 RD 822/2021).

Nótese que el citado art. 8.2 PD indica que este anexo solo será notificado a la Dirección General competente en materia de ordenación académica, mientras que el art. 26.7 RD 822/2021 prevé que el informe de verificación de la calidad de la memoria del plan de estudios del título universitario oficial emitido por la agencia de calidad (que es al que se refiere el art. 8.1 PD) será remitido a la universidad solicitante, al Consejo de Universidades, al órgano de la Comunidad Autónoma competente y al Ministerio de Universidades. No tendría sentido, si el anexo formara parte del informe de verificación, una doble notificación al órgano competente de la Comunidad Autónoma. De esta forma, el contenido de este anexo se puede insertar con naturalidad en el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en el desarrollo legislativo y de ejecución en materia de enseñanza universitaria, que incluye, en todo caso, la «*evaluación y garantía de la calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria*» [art. 134.1 g) EAC].

Además, no debe olvidarse que, según la jurisprudencia constitucional, la determinación del contenido competencial de una materia distribuida entre normativa básica del Estado y de desarrollo por las Comunidades Autónomas, no puede implicar que la normativa básica estatal agote toda la regulación de la materia y deje sin espacio a las Comunidades Autónomas para su desarrollo.

Es decir, debe recordarse que, como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en múltiples ocasiones (por todos, Dictamen 111/2025, de 13 de marzo), 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 3.º; 225/1993, fundamento jurídico 3.º, y 197/1996, fundamento jurídico 5.º), 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.

Tal y como señalábamos en el citado Dictamen 111/2025, de 13 de marzo, con cita, a su vez, de los Dictámenes 308/2024, de 12 de junio, y 80/2024, de 15 de febrero: *«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)».*

El alcance de la legislación básica del Estado y de la de desarrollo de las Comunicades Autónomas en materia de enseñanza universitaria también ha sido abordado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su STC 207/2012, de 14 de noviembre (FJ 4):

«Resulta, por tanto, que la homologación del sistema educativo a que se refiere el art. 27.8 CE y la competencia que reserva al Estado el art. 149.1.30 CE son los medios constitucionalmente previstos para obtener la homogeneidad de tratamiento de la prueba de acceso a los estudios universitarios de suerte que quede garantizada la objetividad de trato en la medida en que sus efectos para el acceso a los estudios universitarios en todo el territorio nacional, ha de ser también conciliada, en los términos que antes hemos expuesto, con nuestro sistema de autonomías territoriales, que encomienda a las Comunidades Autónomas la gestión del sistema educativo en tanto que la educación en todos sus niveles es una materia en la que el Estado y las Comunidades Autónomas ostentan competencias así como con la autonomía universitaria que goza, asimismo, de reconocimiento constitucional y tiene plasmación en este concreto ámbito, como ha señalado nuestra doctrina [STC 26/1987, FJ 10 a)].

(...)

Ello sin perjuicio de que el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases en esta materia, haya de tener en cuenta la necesidad de reconocer un

margen de actuación autonómico en atención a las competencias que ostenta y a las que ya hemos aludido. (...) .

Así pues, la cuestión planteada en el presente conflicto de competencia se centra primordialmente en determinar si los preceptos cuestionados han ido más allá de lo que, ex art. 149.1.30 CE, puede considerarse básico en el ámbito de la enseñanza universitaria invadiendo con ello la competencia compartida que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat. (...) ».

Por otra parte, tampoco debe desconocerse que estas cuestiones no suponen una novedad sustancial en la regulación de esta materia, pues ya están contempladas de forma similar en el Decreto 168/2008, vigente desde hace años, sin que su constitucionalidad o la competencia autonómica haya sido cuestionada por el Gobierno del Estado en ningún momento. Así, en el vigente art. 4.1, apartado 5, del Decreto 168/2008, se contiene como uno de los requisitos que han de satisfacer las propuestas de nuevos estudios que presenten las universidades, el conocimiento de una segunda lengua en los siguientes términos:

«5. Conocimiento de una segunda lengua.

En el proyecto ha de preverse, en el contexto de las competencias generales de la titulación, el conocimiento de una segunda lengua, que será preferiblemente el inglés, con un nivel adecuado y en consonancia con las necesidades que tendrán los titulados de cada titulación. Será requisito la impartición de al menos el 5% de los créditos en esa segunda lengua».

En la misma línea, y relativo a la empleabilidad, el apartado 7 de este mismo precepto del Decreto 168/2008, señala lo siguiente:

«7. Diálogo con el entorno económico y profesional del ámbito correspondiente.

En el proyecto tendrá que acreditarse el mantenimiento de un diálogo abierto con los empleadores y, en general, con el entorno económico y profesional relevante para la titulación, con la participación de los Consejos Sociales. También tendrá que contemplar las potencialidades y necesidades del contexto social y territorial».

Respecto a la realización de prácticas externas, también el apartado 6 del mismo precepto del Decreto 168/2008, contiene lo siguiente:

«6. Previsión de un período de prácticas externas.

Los estudios de grado han de prever un período de prácticas externas que pueden tener una duración variable no inferior a los 12 créditos y que se han de ofertar preferentemente durante los dos últimos años. Las prácticas pueden hacer referencia a actividades muy

diversas, pero han de contribuir a desarrollar competencias que favorezcan la ocupación de los futuros titulados».

Finalmente, tampoco puede dejarse de tener en cuenta que otras Comunidades Autónomas han efectuado previsiones similares en sus normas de procedimiento equivalentes en esta materia, sin que tampoco se haya cuestionado ningún exceso competencial. Al respecto, el art. 12 del Decreto 154/2023, de 27 de junio, de ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, prevé el impulso de una segunda lengua y de la empleabilidad en las enseñanzas universitarias oficiales en términos parecidos a los **previstos por los arts. 5 y 6 PD.**

- Disposición final primera

Esta disposición, bajo el título de *«Facultad de desarrollo*» establece que «*Se habilita a la persona titular del Departamento competente en materia de universidades para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y ejecución de lo dispuesto en el presente Decreto».*

De conformidad con lo previsto en el art. 76.3 LPGC, *« (...) 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».*

Dada la amplitud de facultades que se confieren en la norma proyectada, sin ceñirse a aspectos meramente técnicos de orden interno u organizativos (Dictamen 406/2025, de 8 de octubre), y sin que exista habilitación legal expresa para ello, la regulación proyectada vulnera lo previsto en el citado art. 76.3 LPGC, por lo que debe suprimirse, tal y como ha sido advertido por este Consejo en ocasiones anteriores en las que se produce la misma circunstancia (por todos, Dictamen 294/2023, de 29 de junio).

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para la autorización de la implantación y extinción de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Grado, Máster y Doctorado de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para el aseguramiento de su sostenibilidad y de su calidad, se ajusta al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación, salvo la Disposición final primera.

Se realizan, no obstante, determinadas observaciones a su articulado.