

D I C T A M E N 3 3 8 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE) (EXP. 300/2026 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen

1. Mediante escrito de 10 de julio de 2026 [con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 13 de ese mismo mes y año], el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, solicita la evacuación preceptiva de dictamen en relación con el Proyecto de Decreto por el que se modifica el reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa -en adelante, ACCUEE-.

2. A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al proyecto de Decreto -en adelante, PD-, que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 6 de julio de 2026 [art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 801/2005, de 26 de julio].

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario [art. 20 LCCC], expirando el plazo para su emisión el próximo día 22 de septiembre de 2026.

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

4. La presente solicitud de dictamen se efectúa al amparo de lo previsto en el art. 11.1.B., subapartado b) LCCC, en cuya virtud resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo cuando se trata de «*proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea*».

A este respecto, resulta oportuno señalar que, con la norma proyectada, se pretende modificar un reglamento [Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE)] que ya fue objeto de Dictamen por parte de este Consejo Consultivo [Dictamen 453/2017, 5 de diciembre]. De tal manera que procede reiterar lo ya manifestado en aquel entonces respecto a la preceptividad de la consulta sobre el «*Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE)*» [apartado 2.º del Fundamento Jurídico I]:

«En este caso, se trata de un reglamento de ejecución de leyes autonómicas.

Así, en lo que se refiere a la enseñanza universitaria, el art. 5 de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, de Establecimiento de normas tributarias y de medidas en materia de organización administrativa y de gestión, relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de carácter sancionador, creó la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (ACECAU) como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería con competencia en materia de educación, facultándose al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias para su desarrollo y funcionamiento. La estructura organizativa y funcionamiento de tal agencia se regulaba hasta ahora por lo dispuesto en el Decreto 1/2010, de 12 de enero.

Posteriormente, por el art. 12 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, la citada Agencia pasó a denominarse Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE), añadiendo el apartado 4 de este precepto que reglamentariamente se establecerán las normas de organización y funcionamiento de la misma.

En lo referido a la enseñanza no universitaria, en el mismo art. 12 de la Ley 4/2012, se dispuso que la ACCUEE asumiera las funciones que tenía atribuidas para la enseñanza no universitaria el Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa (ICEC), que había sido creado por Decreto 31/1995, de 24 de febrero, suprimiéndose éste e integrándose en la ACCUEE sus medios personales y materiales. Finalmente, La Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, dedica su Título VI (arts. 66 a 71) a la evaluación del sistema educativo canario en el ámbito no universitario, preceptuando específicamente el

art. 71.1 que el Gobierno establecerá reglamentariamente las normas que regularán el funcionamiento de la ACCUEE.

En consecuencia, con esta iniciativa reglamentaria se desarrolla lo previsto en el art. 12 de la Ley 4/2012, respecto a la enseñanza universitaria, y en el art. 71.1 de la Ley 6/2014, respecto a la enseñanza no universitaria».

En consecuencia, siendo el PD una disposición reglamentaria dictada en ejecución y desarrollo de la legislación autonómica, resulta exigible la emisión -con carácter preceptivo- de dictamen por parte del Consejo Consultivo de Canarias, al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

Por lo demás, y como ya ha tenido ocasión de señalar esta Institución consultiva en numerosas ocasiones « (...) la preceptividad del dictamen solicitado viene determinada por el carácter ejecutivo de la norma proyectada, y no por la regulación de un nuevo órgano administrativo. La doctrina de este Consejo Consultivo señala que, si a través de la norma proyectada, se establece la organización y funcionamiento de un órgano administrativo, puede considerarse como un reglamento organizativo y, por tanto, no es susceptible de preceptivo dictamen en la medida que sus determinaciones no afecten directamente a terceros ya que sus efectos son esencialmente internos, administrativos o ad intra. Sin embargo, el PD es dictado en desarrollo de la normativa legal autonómica (...) . Por lo tanto, en este caso es preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo». Así pues, tal y como señalábamos en el Dictamen 123/2015, de 9 de abril « (...) al margen de que materialmente sea un reglamento organizativo (el PD) también es formalmente un reglamento ejecutivo por cuanto procede a desarrollar previsiones específicas de la ley habilitante, que delimita su contenido y alcance. Por lo tanto, en este caso es preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo»» [Dictamen 208/2026, de 3 de junio].

II

Procedimiento de elaboración de la norma

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. En el expediente remitido a este Consejo Consultivo de Canarias, además del texto del PD y de la certificación del acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado [art. 80.8 LPGC], consta la emisión y práctica de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Orden conjunta n.º 256/2024, de 15 de abril de 2024, del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, y la Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria [art. 80.1 LPGC].

Consta en el expediente de elaboración de la norma reglamentaria, la Orden n.º 1153/2025, de 17 de septiembre de 2025, por la que se dispone *«convalidar la Orden n.º 256/2024, de 15 de abril, por la que se daba inicio al procedimiento de modificación del reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa aprobado por el Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, en el sentido de subsanar el vicio formal detectado, incorporando en la propuesta a la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21 c) del Decreto 108/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, manteniendo la validez de todos los actos administrativos producidos como consecuencia de la referida Orden n.º 256/2024, de 15 de abril»*.

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, emitido por la Dirección de la ACCUEE con fecha 14 de noviembre de 2024 [art. 80.1 y 4 LPGC y norma octava, apartado primero, y novena del Decreto 15/2016]. Este informe engloba los siguientes contenidos:

I. Antecedentes y justificación.

II. Análisis pormenorizado de las áreas funcionales afectadas y justificación de la propuesta de distribución de competencias en cada sector material de funciones.

III. Informe de 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].

Tal y como se indica en el informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, *«dado que el proyecto de Decreto objeto de tramitación no es pertinente al género, no*

resulta procedente realizar la evaluación exigida en el artículo 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales (...) ».

IV. Otros impactos normativos requeridos por normas sectoriales:

- 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].

- Impacto en el ámbito de la normativa en la infancia y en la adolescencia [art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil].

- Impacto en el ámbito de la normativa de familia [Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas].

- Impacto por razón de cambio climático [apartado tercero, letra h), del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética].

V. Valoración económica de la iniciativa reglamentaria. Junto al informe justificativo de la iniciativa reglamentaria se incorpora el correspondiente cuestionario de ingresos y gastos confeccionado por la ACCUEE con fecha 12 de marzo de 2026 [normas novena y decimoquinta del Decreto 15/2016 en relación con los arts. 80.4, letra e) y 82.2, letra d) LPGC].

VI. Organigrama.

Asimismo, consta en el expediente remitido la emisión de *«informe complementario de la iniciativa reglamentaria»*, evacuado por la Dirección de la ACCUEE con fecha 16 de marzo de 2026, en el que se indica lo siguiente:

«En las observaciones realizadas por los Servicios Jurídicos en fecha 4 de marzo de 2026, se recogían una serie de apuntes en relación al procedimiento, dos de ellos relacionados con la propia justificación de la iniciativa reglamentaria, que requieren subsanación mediante el presente informe y, concretamente en lo relativo a la participación ciudadana:

En primer lugar, se detecta que el trámite inicial de consulta pública previa se fundamenta en el art. 80.3 f) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias: “f) Reglamentos cuyo contenido venga sustancialmente determinado por una norma de rango superior o por acuerdos vinculantes adoptados, de acuerdo con la

legislación básica, por órganos mixtos Estado-comunidad autónoma”. Sin embargo, este supuesto no se corresponde tal como se detecta por los Servicios Jurídicos, con el caso que nos ocupa, debiendo justificar la omisión en el supuesto recogido en la letra b), por tratarse de un reglamento organizativo.

En segundo lugar, se detecta la ausencia de justificación por parte del órgano promotor de la iniciativa, de los motivos por los que se omite el trámite de información pública, en los términos recogido en el art. 82.3 Ley 4/2023.

(...)

Se corrige el informe de iniciativa reglamentaria de fecha 14 de noviembre de 2024, dentro del apartado relativo a la participación ciudadana en los siguientes puntos:

1º. Que la no realización del trámite de consulta pública previa se justifica en el artículo 80.3 apartado b) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, según el cual, no será necesaria la misma cuando se trate de iniciativas para la elaboración de reglamentos organizativos, como es el caso que nos ocupa.

2º. Que, en relación al trámite de información pública, al tratarse de un reglamento en materia organizativa, este reviste carácter facultativo, de forma que, si el órgano competente promotor de la iniciativa reglamentaria no lo considera conveniente, no resulta exigible su tramitación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.3 de la referida Ley 4/2023.

En este sentido, cabe precisar que la ACCUEE ha considerado en el presente caso que, dado que la propuesta normativa posee un contenido eminentemente técnico y organizativo, sin incidencia directa en los derechos o intereses de la ciudadanía, así como, entendiendo que los principios de transparencia, participación y buena regulación se encuentran suficientemente garantizados mediante los trámites ya incorporados al procedimiento (consultas e informes sectoriales/participación de los órganos afectados), la realización de un trámite adicional de información pública no aportaría valor añadido al proceso ni mejoraría la calidad normativa, estimándose proporcionado y adecuado prescindir del mismo, de conformidad con su carácter potestativo».

- Informe de comprobación del informe de género del PD, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias, con fecha 9 de abril de 2026 [Directriz sexta del Anexo al Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, en relación con el art. 68 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres].

Asimismo, consta la remisión -con fecha 10 de abril de 2026- del citado informe - junto con una copia del PD y del informe justificativo de la iniciativa reglamentaria- al Instituto Canario de Igualdad, con objeto de que este Organismo realice el seguimiento de los informes de todos los departamentos y proceda a la elaboración de un informe anual sobre el grado de avance de la igualdad de género en Canarias a través de la normativa y las políticas públicas del Gobierno de Canarias [Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Directriz Séptima del Acuerdo del Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias].

- Trámite de consulta a los demás departamentos de la Administración autonómica, acordado con fecha 23 de mayo de 2025 [Norma tercera, apartado 1, letra e) en relación con el apartado 1 de la norma octava del Decreto 15/2016].

Figura en el expediente instruido la formulación de observaciones al PD por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria -28 de mayo de 2025-; la Secretaría General Técnica de Presidencia de Gobierno -27 de mayo de 2025-; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo -5 de junio de 2025-; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad -11 de junio de 2025-; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea -11 de junio de 2025-; y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura -20 de junio de 2025-.

Las aportaciones realizadas por los distintos departamentos de la Administración autonómica son analizadas en el informe evacuado por la ACCUEE con fecha 8 de enero de 2026, así como en la adenda a dicho informe de 9 de junio de 2026.

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, de fecha 23 de julio de 2025 [art. 83, apartado c) del Decreto 108/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad].

Las observaciones formuladas por la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos son objeto de análisis en el informe de la Dirección de la ACCUEE de 22 de junio de 2026.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, emitido con fecha 19 de septiembre de 2025, de conformidad con el art. 2.2, letra f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 12 de noviembre de 2025 [art. 27.2, letra h) del Decreto 107/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea].

- *«Informe relativo a la memoria económica complementaria por incremento del gasto derivado de las indemnizaciones por razón de servicio con ocasión de las modificaciones propuestas en el proyecto de Decreto (...)»*, emitido por la Directora de la ACCUEE con fecha 12 de marzo de 2026.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, emitido con fecha 4 de marzo de 2026 ex art. 20, apartado 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 [apartado 4 de la norma tercera del Decreto 15/2016 -de aplicación a las iniciativas reglamentarias de acuerdo con la norma octava, apartado 1, del referido Decreto 15/2016-].

Las observaciones realizadas por los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias son objeto de análisis en el informe evacuado por la Dirección de la ACCUEE con fecha 16 de marzo de 2026 y en los informes complementarios emitidos por dicha Agencia con fechas 9 y 25 de junio de 2026.

- Certificado n.º 18/2026, de 13 de marzo, de la Secretaría del Consejo Rector de la ACCUEE sobre la sesión extraordinaria celebrada con fecha 3 de diciembre de 2025, así como acta de dicha sesión en la que se trató, como punto cuarto del orden del día, la *«modificación del Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la ACCUEE»*; entendiéndose *« (...) desde la ACCUEE (...) plenamente cumplido el trámite de audiencia a las universidades, toda vez que fueron debidamente convocadas a la sesión en la que el asunto se incluyó expresamente como punto del orden del día, garantizando así su conocimiento y posibilidad de intervención»*.

- Certificado n.º 11/2026, de 3 de junio, de la Secretaría del Consejo Universitario de Canarias, en el que se constata *«que el Consejo Universitario de Canarias, en sesión celebrada el 3 de junio de 2026, informó favorablemente, por*

unanimidad de los votos emitidos acerca del Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 250/2017, 26 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE), incluido en el punto 3 del orden del día» [art. 20.2, letra a) de la Ley 11/2003, de 4 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación del Sistema Universitario de Canarias].

- Informe conjunto de legalidad evacuado por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes; de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura; y de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, en relación con la tramitación del PD [y emitido en cumplimiento de lo establecido en la norma cuarta del Decreto 15/2016, en relación con el art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 30 de junio de 2026 [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].

III

Marco competencial y rango de la norma proyectada

1. En lo que se refiere a este marco competencial, y como se pone de manifiesto en el expediente de elaboración de la norma proyectada, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos jurídicos suficientes para proceder al dictado de la norma que se dictamina.

En primer lugar, el Estatuto de Autonomía de Canarias [Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias -en adelante, EAC-] atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de evaluación y garantía de la calidad educativa, tanto en el ámbito universitario como en el no universitario. En particular, los arts. 133.1, letra h) [*«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: h) La inspección, la evaluación y la garantía de la calidad del sistema educativo, así como la innovación, la investigación y la experimentación educativa»] y 134.1, letra g) [*«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: g) La evaluación y garantía de la calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador»*] EAC, reconocen competencias autonómicas específicas sobre los mecanismos de evaluación y garantía de la calidad de los sistemas educativos, constituyendo así el fundamento material que legitima la intervención normativa autonómica en el ámbito funcional atribuido a la ACCUEE.

Junto a ello, concurre, igualmente, el título competencial derivado de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma. De conformidad con los arts. 61.1 y 104 EAC, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y de su propia Administración Pública, comprendiendo dicha potestad la creación, modificación y regulación de los organismos públicos dependientes de la Administración autonómica. En consecuencia, la determinación de la composición, funcionamiento y régimen interno de la ACCUEE, en cuanto organismo autónomo integrante del sector público autonómico [art. 1.1 del Decreto territorial 250/2017, de 26 de diciembre], se incardina directamente en el ámbito de la competencia autonómica de organización administrativa. Sobre este título competencial nos hemos pronunciado ampliamente, entre otros, en el Dictamen 111/2025, de 13 de marzo -con cita de los anteriores Dictámenes 308/2024, de 12 de junio y 80/2024, de 15 de febrero-, debiendo remitirnos a cuanto allí se expuso.

En tercer lugar, debe añadirse, además, que la presente iniciativa reglamentaria encuentra una habilitación legal específica en la legislación autonómica sectorial. Así, el art. 12.4 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, prevé expresamente que reglamentariamente se establecerán las normas de organización y funcionamiento de la ACCUEE. Del mismo modo, el art. 71.1 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, dispone que el Gobierno establecerá reglamentariamente las normas reguladoras del funcionamiento de la ACCUEE. Nos encontramos, por tanto, ante un reglamento ejecutivo que desarrolla previsiones legales autonómicas expresas relativas a la configuración y funcionamiento de dicho organismo.

Finalmente, la regulación proyectada se inserta en el marco normativo estatal y europeo relativo al aseguramiento de la calidad universitaria; singularmente, el art.

5.4 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, y el art. 25.2 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 su calidad, que atribuyen funciones de evaluación y acreditación a las agencias autonómicas inscritas en el Registro Europeo de Agencias de Calidad (EQAR). De tal manera que la disposición proyectada no invade competencias estatales, sino que se limita a desarrollar organizativamente las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Canarias y a dotar a la ACCUEE de una estructura y régimen de funcionamiento adecuados para el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye.

Por lo demás, cabe recordar que la competencia autonómica sobre esta materia ha sido ratificada por este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 453/2017, de 5 de diciembre, relativo al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE), señalándose cuanto se expone a continuación:

«Desde la vertiente competencial, con la aprobación de esta norma se ejercitan las competencias en materia de educación que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en el art. 32.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que le confiere el desarrollo legislativo y ejecución en esta materia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen. En la actualidad, estas Leyes Orgánicas vienen constituidas por la ya citada Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, así como por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que contemplan ambas, en lo que ahora interesa, tanto la evaluación del sistema educativo como la creación de organismos responsables de la misma por el Estado y por las Comunidades Autónomas en sus ámbitos respectivos.

No obstante, ha de tenerse también en cuenta la presencia de otros títulos competenciales que entran en juego al regular el referido organismo autónomo. Así, el del art. 149.1.18ª CE, que permite al Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios, así como el art. 149.1.15ª CE, por el que se reserva al Estado el fomento y coordinación de la investigación universitarias, siempre con respeto a la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 de la Constitución. Al respecto,

el Estatuto de Autonomía de Canarias, en su art. 30.8, reserva en exclusiva a la Comunidad Autónoma la investigación científica y técnica, en coordinación con el Estado. Asimismo, la regulación de un órgano de esta naturaleza aparece estrechamente vinculada con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de organización y estructura de sus instituciones de autogobierno y de sus organismos autónomos, prevista en el art. 30, apartados 1 y 2, del Estatuto de Autonomía, sin que nada pueda objetarse al respecto, considerando que la organización y competencias de la Agencia objeto de regulación se ciñen a la esfera de atribuciones de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la delimitación competencial que resulta de la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

No presenta pues dificultad alguna su encaje competencial, dada la existencia de títulos autonómicos suficientes para aprobarlo. A ello ha de añadirse que la presente norma constituye desarrollo de la habilitación a la potestad reglamentaria contenida en las leyes autonómicas antes citadas y aprobadas en ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas».

En suma, concurren los títulos jurídicos habilitantes que amparan, suficientemente, el dictado de la norma proyectada.

2. En lo que concierne al rango normativo de la disposición proyectada, se ha de principiar señalando que 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. Antes al contrario. Tanto el art. 12.4 -en relación con la Disposición final quinta- de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, como el art. 71.1 -en relación con la Disposición final primera- de la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, remiten expresamente al desarrollo reglamentario del Gobierno la determinación de las normas de organización y régimen de funcionamiento de la ACCUEE. De tal manera que su

concreción operativa le corresponde al Gobierno de Canarias, a través del ejercicio de su potestad reglamentaria bajo la forma de Decreto [art. 28, letra d) y art. 77.1, letra a) LPGC].

Por lo demás, el rango de la norma proyectada se ajusta a las exigencias derivadas del principio de jerarquía normativa proclamado en el art. 9.3 CE, por cuanto la pretendida modificación del Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, se ha de efectuar a través de una disposición normativa [Decreto] con, al menos, idéntico rango -reglamentario-.

3. 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.

IV

Objeto, estructura, contenido y justificación de la norma proyectada

1. El PD tiene por objeto la modificación del Reglamento de organización y funcionamiento de la ACCUEE, aprobado por Decreto territorial 250/2017, de 26 de diciembre, con el fin de incorporar a su estructura organizativa y régimen de gobernanza las recomendaciones formuladas por la *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) como resultado del proceso de evaluación externa de la Agencia -previa a su inscripción en el EQAR-, mediante la revisión de la composición y funcionamiento de sus órganos rectores y del estatuto de su dirección, en orden a reforzar las garantías de independencia, objetividad y estabilidad institucional y adecuar su funcionamiento a los estándares europeos de aseguramiento de la calidad universitaria.

2. La disposición normativa proyectada consta de un preámbulo, una parte dispositiva -integrada por un artículo único- y una parte final -donde se incluye una disposición adicional única y una disposición final única-.

3. En lo que se refiere al contenido del PD cabe señalar que su parte introductoria -preámbulo- se orienta, esencialmente, a justificar la necesidad y oportunidad de la modificación reglamentaria proyectada, poniendo de relieve el contexto normativo, institucional y funcional en el que se inserta la actuación normativa, así como la finalidad perseguida por el regulador autonómico, consistente en adaptar la organización y funcionamiento de la ACCUEE a las exigencias derivadas de los estándares europeos de aseguramiento de la calidad universitaria y,

particularmente, a las recomendaciones formuladas en el proceso de evaluación externa que permitió su inscripción en el Registro Europeo de Agencias de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (EQAR). Todo ello precedido de una exposición del marco normativo estatal, autonómico y europeo aplicable en materia de evaluación y garantía de la calidad educativa y universitaria.

Asimismo, el preámbulo incorpora una referencia expresa a los antecedentes institucionales de la ACCUEE y al proceso de adaptación del sistema canario de aseguramiento de la calidad universitaria a los criterios y directrices europeos (ESG), explicando las razones que justifican la introducción de diversas modificaciones en la composición, organización y régimen de funcionamiento de los órganos de la Agencia con el fin de reforzar su independencia, objetividad y adecuación a los estándares europeos exigibles para el mantenimiento de la inscripción en el EQAR.

Del mismo modo, se añade una exposición sistemática del contenido y estructura de la reforma reglamentaria, identificando los concretos preceptos objeto de modificación y la finalidad perseguida con cada una de las reformas introducidas.

Por otra parte, se afirma la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación recogidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas - en adelante, LPACAP- [y 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], así como en los arts. 66 y 80.5 LPGC, considerándose satisfechas las exigencias derivadas de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, al entenderse que la modificación proyectada constituye la regulación imprescindible para atender las recomendaciones formuladas por los organismos europeos de evaluación y garantizar el adecuado funcionamiento del sistema autonómico de aseguramiento de la calidad universitaria.

Igualmente, el preámbulo examina las exigencias derivadas de la normativa autonómica en materia de igualdad y no discriminación, afirmando expresamente el respeto a lo dispuesto en la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como en la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales, concluyéndose que la disposición proyectada carece de efectos discriminatorios y presenta un impacto positivo desde la perspectiva de la igualdad.

Por lo demás, la parte introductoria del PD enumera los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma de Canarias para actuar en materia de evaluación y garantía de la calidad educativa, tanto universitaria como no universitaria, e identifica los fundamentos jurídicos que atribuyen al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria, así como la competencia para establecer la organización y funcionamiento de la ACCUEE como organismo público autonómico.

Finalmente, el preámbulo aborda determinadas cuestiones procedimentales vinculadas al ejercicio de la potestad reglamentaria, justificando la no realización de los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública por el carácter estrictamente organizativo de la disposición proyectada.

En segundo lugar, el artículo único del PD se encarga de modificar -en los concretos términos expuestos en su cuerpo- el Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la ACCUEE.

Por último, la parte final del PD incorpora una disposición adicional única [*«Estabilidad presupuestaria»*] en la que se advierte que las modificaciones incluidas en el Decreto relativas a la constitución y funcionamiento de los órganos colegiados de la Agencia no podrán suponer un incremento del gasto público. Asimismo, los gastos derivados de la constitución y funcionamiento de los mismos deberán ajustarse a las disponibilidades presupuestarias ordinarias de la ACCUEE, no dando lugar, en ningún caso, a planteamientos de necesidades adicionales de financiación.

El PD se cierra con una disposición final única en la que se prevé la entrada en vigor de la norma reglamentaria, *« (...) el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias»*.

4. En lo que se refiere a la justificación de la norma proyectada -y atendiendo a lo establecido en el informe de iniciativa reglamentaria y en la exposición de motivos del PD-, se ha de señalar que la modificación del Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, encuentra su fundamento en la necesidad de adecuar la organización interna y el régimen de funcionamiento de la ACCUEE a las exigencias derivadas del marco normativo estatal y europeo en materia de aseguramiento de la calidad universitaria, garantizando el mantenimiento de las condiciones que permitan a la Agencia ejercer las funciones que tiene legalmente atribuidas en este ámbito. En particular, la normativa reguladora del sistema universitario exige que las funciones

de evaluación, acreditación y garantía de calidad sean desarrolladas por agencias inscritas en el Registro Europeo de Agencias de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (EQAR), inscripción que constituye un requisito indispensable para el ejercicio de tales competencias [v., art. 5.4 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, y art. 25.2 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 su calidad, que atribuyen funciones de evaluación y acreditación a las agencias autonómicas inscritas en el EQAR].

En este contexto, la ACCUEE obtuvo su inscripción en el EQAR tras superar el correspondiente proceso de evaluación externa realizado conforme a los *Estándares y Directrices para el Aseguramiento de la Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior* (ESG). No obstante, dicho proceso vino acompañado de diversas recomendaciones formuladas por la *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) [« (...) órgano autorizado por EQAR para ello»], dirigidas a reforzar la independencia institucional de la Agencia, revisar determinados aspectos relativos a la composición y funcionamiento de su Consejo Rector y perfeccionar el régimen de designación y estatuto de su Dirección. La continuidad de la inscripción en el EQAR y, por tanto, la plena capacidad de la ACCUEE para desarrollar sus funciones de aseguramiento de la calidad universitaria, hacen necesario incorporar tales recomendaciones al marco reglamentario vigente.

De este modo, la iniciativa reglamentaria responde a una finalidad esencialmente organizativa e institucional, orientada a reforzar las garantías de independencia, objetividad, representatividad y estabilidad de los órganos de gobierno de la Agencia, adaptando su estructura a los estándares europeos de calidad y buen gobierno exigibles a las agencias de evaluación universitaria.

V

Observaciones al proyecto de Decreto

1. En primer lugar, en la redacción del artículo único.1 se habrá de observar lo dispuesto en la norma vigesimonovena del Decreto 15/2016 [de aplicación a la forma y estructura de las iniciativas reglamentarias al amparo del apartado 1. de la directriz décima del precitado Decreto]; especialmente, lo indicado en su apartado 6.:

«El texto marco indica las disposiciones que se modifican y cómo se produce esta y expresará con claridad y precisión los datos de la parte que modifica y el tipo de

modificación realizada. El texto de regulación en que consiste precisamente la modificación irá en párrafos distintos sangrado y entrecomillado y siempre separado del texto marco».

2. En segundo lugar, se advierte una posible incongruencia entre los apartados 2. y 3. del art. 5 proyectado. En efecto, el apartado 2. dispone que el Consejo Rector desarrollará sus funciones *«en el ámbito de actuación de la educación universitaria y no universitaria»*, definiendo así los dos ámbitos materiales sobre los que se proyecta la actuación de la Agencia y de su órgano superior de gobierno. Sin embargo, el apartado 3. estructura la composición del Consejo Rector en tres bloques diferenciados, distinguiendo entre vocalías correspondientes al ámbito universitario [apartado 3.A)], al ámbito no universitario [apartado 3.B)] y a *«Otros ámbitos»* [apartado 3.C)].

Desde una perspectiva sistemática, la utilización de la expresión *«Otros ámbitos»* puede generar dudas interpretativas, en la medida en que sugiere la existencia de un tercer ámbito material de actuación distinto de los expresamente contemplados en el apartado 2. Tal denominación no parece plenamente coherente con la configuración que el propio precepto realiza de las funciones de la Agencia, circunscritas exclusivamente a los ámbitos universitario y no universitario.

Ahora bien, del examen conjunto del PD se desprende que los miembros incluidos en el apartado 3.C) no representan propiamente un ámbito material adicional, sino que responden a una lógica de representación transversal dentro de la estructura del Consejo Rector. Esta conclusión se ve corroborada por la propia regulación de las Comisiones Permanentes, en las que tales vocalías se integran simultáneamente tanto en la comisión del ámbito universitario como en la del ámbito no universitario, así como por la justificación contenida en el preámbulo del PD, que las identifica expresamente como representaciones de carácter transversal.

Por ello, se considera necesaria la sustitución de la rúbrica *«Otros ámbitos»* por otra denominación más acorde con la naturaleza y función de las vocalías allí comprendidas, tales como *«Representación transversal»*, *«Vocalías comunes»* o expresión equivalente, con la finalidad de mejorar la claridad del texto normativo y evitar interpretaciones que pudieran conducir a entender la existencia de ámbitos de actuación distintos de los previstos en el apartado 2. del propio art. 5.

En definitiva, se trata de aclarar que el Consejo Rector ejerce las funciones de gobierno de la ACCUEE en relación con los ámbitos universitario y no universitario

[apartado 2.], organizándose para ello conforme a la composición prevista en el apartado 3. del precitado art. 5 del PD.

3. Por último, la redacción de la parte final del PD ha de acomodarse a las exigencias derivadas de la aplicación de la directriz normativa vigesimotercera del Decreto 15/2016:

«1. La parte final se dividirá en las siguientes clases de disposiciones por este orden: disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales.

2. Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá una numeración correlativa propia, en ordinales expresados en letra; de haber una sola disposición en la clase, se indicará como única. La indicación de disposición y su clase, así como su número se situarán en el margen izquierdo de la línea superior a la del texto correspondiente, sin sangrado.

3. Las disposiciones de la parte final se titularán siempre, indicándose en el título el contenido o materia a la que aquellas se refieren. La denominación de las disposiciones se hará en minúscula con letra cursiva».

4. Disposición adicional única. Estabilidad Presupuestaria

La Disposición adicional única, rubricada Estabilidad Presupuestaria, establece que *«Las modificaciones incluidas en este decreto relativas a la constitución y funcionamiento de los órganos colegiados de la Agencia no podrán suponer un incremento del gasto público. Los gastos derivados de la constitución y funcionamiento de los mismos deberán ajustarse a las disponibilidades presupuestarias ordinarias de la ACCUEE, no dando lugar, en ningún caso, a planteamientos de necesidades adicionales de financiación».*

Tal y como hemos señalado en otras ocasiones, los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera vinculan a todas las Administraciones Públicas (art. 135 CE y arts. 3 y 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), por lo que resulta innecesario una disposición en este sentido. Asimismo, resulta estéril incluir en una norma reglamentaria una prohibición de incremento de gasto público, cuando tal previsión es propia de lo que se consigne en las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma anualmente, que también han de sujetarse a los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Si lo que se pretende es que en la aplicación de la norma no se acuda a mecanismos de modificación presupuestaria para el incremento del gasto en la materia, respecto al consignado en

las Leyes de Presupuestos, debe modificarse la redacción del precepto en este concreto sentido.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE), aprobado por Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, se considera conforme al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento Jurídico V del presente Dictamen.