

A.G.- 41/2024

INFC. 2024/1159

S.G.C.- 119/2024

S.J.- 351/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades en relación con un **Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento para la acreditación de la competencia digital docente en la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.

El 7 de junio de 2024 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto y sus antecedentes.
- Dictamen 41/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la sesión celebrada el día 7 de diciembre de 2023, así como el voto

particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 11 de diciembre de 2023.

- Informe 75/2023, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 10 de noviembre de 2023.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 20 de mayo de 2024, por la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 2 de abril de 2024 y de 25 de octubre de 2023.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 7 de noviembre de 2023, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 2 de noviembre de 2023, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 2 de noviembre de 2023, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

-Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 2 de noviembre de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 8 de noviembre de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 2 de noviembre de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte,

de 6 de noviembre de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 14 de noviembre de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 14 de noviembre de 2023 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 8 de noviembre de 2023, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 16 de noviembre de 2023 realizando observaciones al Proyecto de Decreto.

- Informe suscrito con fecha 27 de febrero de 2024, por el Director General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 9 de noviembre de 2023.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 15 de noviembre de 2023.

- Informe emitido por la Delegada de Protección de Datos en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, el 10 de octubre de 2023.

- Certificado emitido por la Secretaria General del Consejo de Gobierno el 17 de abril de 2024, poniendo de manifiesto que, el Consejo de Gobierno, quedó enterado del informe relativo al Proyecto.

- Resolución del Director General Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) de 1 de marzo de 2024, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 6 de junio de 2024, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que

se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

- Resolución de 2 de julio de 2020, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación sobre el marco de referencia de la competencia digital docente.

- Resolución de 4 de mayo de 2022, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación sobre la actualización del marco de referencia de la competencia digital docente.

- Resolución de 1 de julio de 2022, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación sobre la certificación, acreditación y reconocimiento de la competencia digital docente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto establecer los principios y características esenciales a los que se ha de ajustar el procedimiento de acreditación de la competencia digital docente a adquirir por los miembros de los diferentes cuerpos docentes y profesorado que imparta enseñanzas no universitarias sostenidas con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, así como su validez y eficacia.

Según la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) el objetivo principal y fin último de este Proyecto normativo, consiste en elaborar un marco que aporte seguridad jurídica a la comunidad educativa madrileña sobre el proceso de acreditación de la competencia digital docente en la Comunidad, estableciendo los principios y características esenciales a los que se ha de ajustar el procedimiento de acreditación de la competencia digital docente a adquirir por los miembros de los diferentes cuerpos docentes y profesorado que imparta

enseñanzas no universitarias sostenidas con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, así como su validez y eficacia.

Pretende, asimismo, acreditar su competencia digital a 80.000 docentes en un proceso realizado a varias velocidades, introduciendo progresivamente todos los niveles existentes en el marco de referencia de la competencia digital docente (MRCDD) e itinerarios previstos para ello.

El Proyecto se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva conformada por veintitrés artículos, distribuidos en cinco capítulos, seguida de una Parte Final con tres disposiciones finales.

El artículo 1 regula el objeto; el artículo 2, el ámbito de aplicación de la norma; el artículo 3, el reconocimiento y equivalencia; el artículo 4, definiciones; el artículo 5, los fines del procedimiento de acreditación; el artículo 6, la estructura del marco de referencia de la competencia digital docente; el artículo 7, la acreditación de la competencia digital docente; el artículo 8, los principios del procedimiento; el artículo 9, los referentes e itinerarios de acreditación de la competencia digital docente; el artículo 10, la unidad mínima de acreditación el artículo 11, la información; el artículo 12, la Guía de evaluación pública de la Comunidad de Madrid; el artículo 13, los requisitos de participación en el procedimiento de acreditación; el artículo 14, la descripción del procedimiento de acreditación de la competencia digital docente; el artículo 15, los procedimientos acreditativos e itinerarios de acreditación de la competencia digital docente; el artículo 16, la inscripción en el procedimiento; el artículo 17, el desarrollo del procedimiento de acreditación de la competencia digital docente; el artículo 18, la notificación individualizada; el artículo 19, la certificación, efecto y vigencia y normas comunes a todos los itinerarios; el artículo 20, el contenido básico del documento acreditativo de la competencia digital docente; el artículo 21, el órgano competente del procedimiento; el artículo 22, las funciones del órgano competente en materia de acreditación de la competencia digital docente y el artículo 23, la protección de datos.

La Disposición Final primera se refiere a la habilitación para el desarrollo normativo

La Disposición Final segunda habilita a la Dirección General competente en materia de acreditación digital para adoptar las instrucciones y medidas precisas para su aplicación.

Finalmente, la Disposición Final segunda establece la entrada en vigor de la norma.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA

El artículo 149.1, en su regla 30ª de la Constitución española (en adelante, CE) reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo poderes públicos en esta materia”*.

Además, el artículo 149.1.18 de la CE reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía”*.

Igualmente, el artículo 26.1 del EACM, le atribuye competencia exclusiva, entre otras, en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* (artículo 26.1.1).

También el artículo 27.2 del EACM le atribuye, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca *“el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de “régimen estatutario de sus funcionarios”*. Igualmente, el artículo 37 afirma que *“el régimen jurídico de la Administración pública regional y de sus*

funcionarios será regulado mediante Ley de la Asamblea, de conformidad con la legislación básica del Estado”.

De los preceptos transcritos, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de educación y función pública.

Sobre este particular, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, se debe determinar la competencia específica que se ejercita, para lo cual es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), en los preceptos que sean de aplicación básica, de conformidad con su Disposición Final quinta, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma que tenga, a su vez, la consideración de básica.

Como también señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *"el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia"* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Pues bien, el artículo 6.bis de LOE establece la distribución de competencias entre el Gobierno y las Comunidades autónomas en los siguientes términos:

“1. Corresponde al Gobierno:

- a) La ordenación general del sistema educativo.*
 - b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.*
 - c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.*
 - d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.*
 - e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30.ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.*
- 2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.*
- 3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.*

El artículo 102 de la propia LOE regula la formación permanente del profesorado en los siguientes términos:

- “1. La formación permanente constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las Administraciones educativas y de los propios centros.*
- 2. Los programas de formación permanente deberán contemplar la adecuación de los conocimientos y métodos a la evolución de las ciencias y de las didácticas específicas, así como todos aquellos aspectos de coordinación, orientación, tutoría, educación inclusiva, atención a la*

diversidad y organización encaminados a mejorar la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de los centros. Asimismo, deberán incluir formación específica en materia de igualdad en los términos establecidos en el artículo siete de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como formación específica en materia de acoso y malos tratos en el ámbito de los centros docentes. Del mismo modo deberán incluir formación específica en prevención, detección y actuación frente a la violencia contra la infancia.

3. Las Administraciones educativas promoverán la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación y la formación tanto en digitalización como en lenguas extranjeras de todo el profesorado, independientemente de su especialidad, estableciendo programas específicos de formación en estos ámbitos. Igualmente, les corresponde fomentar programas de investigación e innovación, impulsando el trabajo colaborativo y las redes profesionales y de centros para el fomento de la formación, la autoevaluación y la mejora de la actividad docente.

4. El Ministerio de Educación y Ciencia podrá ofrecer programas de formación permanente de carácter estatal, dirigidos a profesores de todas las enseñanzas reguladas en la presente Ley y establecer, a tal efecto, los convenios oportunos con las instituciones correspondientes.

5. Las Administraciones educativas impulsarán acuerdos con los Colegios Profesionales u otras instituciones que contribuyan a mejorar la calidad de la formación permanente del profesorado”.

Además, la LOE en su artículo 2.1.1) contempla entre los fines del sistema educativo español, “la capacitación para garantizar la plena inserción del alumnado en la sociedad digital y el aprendizaje de un uso seguro de los medios digitales y respetuoso con la dignidad humana, los valores constitucionales, los derechos fundamentales y, particularmente, con el respeto y la garantía de la intimidad individual y colectiva”.

Por otra parte, el artículo 111.bis.5 de la propia LOE establece que:

“Las Administraciones educativas y los equipos directivos de los centros promoverán el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el aula como medio didáctico apropiado y valioso para llevar a cabo las tareas de enseñanza y aprendizaje. Las

Administraciones educativas deberán establecer las condiciones que hagan posible la eliminación en el ámbito escolar de las situaciones de riesgo derivadas de la inadecuada utilización de las TIC, con especial atención a las situaciones de violencia en la red. Se fomentará la confianza y seguridad en el uso de las tecnologías prestando especial atención a la desaparición de estereotipos de género que dificultan la adquisición de competencias digitales en condiciones de igualdad”.

Por su parte el apartado 6 de dicho artículo señala: *“el Ministerio de Educación y Formación Profesional elaborará y revisará, previa consulta a las Comunidades Autónomas, los marcos de referencia de la competencia digital que orienten la formación inicial y permanente del profesorado y faciliten el desarrollo de una cultura digital en los centros y en las aulas”.*”

En este contexto, el artículo 83.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, dispone que:

“El profesorado recibirá las competencias digitales y la formación necesaria para la enseñanza y transmisión de los valores y derechos referidos en el apartado anterior”.

En este sentido, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, en su artículo 33 bajo el título de formación en materia de derechos, seguridad y responsabilidad digital, establece que *“las administraciones públicas garantizarán la plena inserción del alumnado en la sociedad digital y el aprendizaje de un uso de los medios digitales que sea seguro y respetuoso con la dignidad humana, los valores constitucionales, los derechos fundamentales y, particularmente, con el respeto y la garantía de la intimidad personal y familiar y la protección de datos personales, conforme a lo previsto en el artículo 83 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Específicamente, las administraciones públicas promoverán dentro de todas las etapas formativas el uso adecuado de Internet”.*

De acuerdo con ello, por Resolución de 4 de mayo de 2022, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial del Ministerio de Educación y Formación Profesional se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación, por el que se actualiza el Marco de Referencia de la Competencia Digital Docente (en adelante, MRCDD), que establece los

niveles de acreditación de la competencia digital docente y la Conferencia Sectorial de Educación, en la reunión celebrada el 23 de junio de 2022, aprobó el Acuerdo sobre la certificación, acreditación y reconocimiento de la competencia digital docente publicado en el “Boletín Oficial del Estado”, número 166, de 12 de julio de 2022, por Resolución de 1 de julio de 2022, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, estableciendo unos acuerdos mínimos comunes que garantizan la validez, fiabilidad y eficacia de los procedimientos de acreditación, reconocimiento y certificación de la competencia digital docente conforme al actualizado MRCDD.

Hay que poner de manifiesto que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 40/2015), dispone en su artículo 151, apartado 2.a), que las decisiones que adopte la Conferencia Sectorial podrán revestir la forma de Acuerdos, que *“son de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad”*.

A su vez, el artículo 7 de la LOE, establece que *“las Administraciones educativas podrán concertar el establecimiento de criterios y objetivos comunes con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo y garantizar la equidad. La Conferencia de Educación promoverá este tipo de acuerdos y será informada de todos los que se adopten”*.

El Acuerdo sobre el marco de referencia de la competencia digital docente fue aprobado por todas las Comunidades Autónomas en la reunión de la Conferencia Sectorial de Educación del 14 de mayo de 2020.

Por otra parte, en relación con la gestión de personal docente no universitario perteneciente a la función pública, la LOE establece en su Disposición Adicional sexta las bases del régimen estatutario de la función pública docente y en la Disposición Adicional séptima la ordenación de la función pública docente y funciones de los cuerpos docentes.

Asimismo, es necesario tener en consideración, que el apartado segundo de la mencionada Disposición Adicional sexta de la LOE atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para ordenar en su territorio la función pública docente, respetando las normas básicas estatales.

En la Comunidad de Madrid, el Decreto 120/2017, de 3 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la formación permanente, la dedicación y la innovación del personal docente no universitario (en adelante, Decreto 120/2017), regula la formación permanente del personal docente de enseñanzas no universitarias de la Comunidad de Madrid, así como el reconocimiento de su participación en actividades de innovación, actividades de especial dedicación y programas educativos de ámbito autonómico, nacional e internacional, indicándose en la MAIN, que no procede su modificación sino un Decreto independiente dado el carácter específico y particular de esta materia, que no solo contempla la formación del profesorado sino un ámbito específico de su capacitación y perfil profesional.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida, siempre con subordinación y respeto a la normativa básica estatal que acabamos de mencionar.

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y LÍMITES

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa básica estatal sobre la materia, en los términos antes precisados.

Se caracteriza, igualmente, por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Tal y como se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “*desenvolver la ley preexistente*”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo” como el “complemento” y la pormenorización de la Ley son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa básica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

A estos efectos, deben diferenciarse los límites formales de los materiales y, dentro de los primeros, habrá que atender a la competencia y al procedimiento, en tanto que, a propósito de los segundos, tendremos que examinar si se respetan los aspectos básicos regulados desde el Estado.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma – Decreto -, que es el pertinente, a tenor del artículo 50, apartado 2, de la precitada Ley 1/1983.

CUARTA. - PROCEDIMIENTO

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en MAIN en los siguientes términos:

“La norma objeto de aprobación tiene como finalidad la aprobación del proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento para la acreditación de la competencia digital docente en la Comunidad de Madrid. Se trata de una disposición normativa que regula por primera vez el proceso de acreditación competencial en materia digital de todos los docentes de enseñanzas no universitarias en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

Esta cuestión carece de impacto significativo en la actividad económica de la Comunidad de Madrid, por lo que, en aplicación del artículo 5.4.c) del citado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, procede prescindir del trámite de consulta pública”.

Respecto de los argumentos utilizados consideramos, que, si bien no se justifica aquí debidamente que la norma carezca de impacto en la actividad económica, sí se hace en el apartado impacto económico en los siguientes términos:

“En lo relativo al análisis de las posibles repercusiones del presente proyecto normativo en los aspectos económicos (desde una interpretación amplia del término), se tendrán en cuenta para

el mismo a los agentes o colectivos directamente afectados por la propuesta, esto es, los docentes de centros públicos y sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

La implantación del presente decreto no produce efectos en productos y servicios, ni sobre la productividad de las personas trabajadoras (docentes) afectados, ya que la decisión de acreditación de la competencia digital docente es potestativa de cada uno de los profesores de la Comunidad de Madrid, y no implica retribución salarial complementaria alguna.

Tampoco tiene efectos sobre el empleo (ni facilitando la creación de empleo ni promoviendo su destrucción directa.

En cuanto a los efectos sobre la innovación, esta norma quiere promover un cambio metodológico en el colectivo de docentes de la Comunidad, pero no implica reorganización alguna en el funcionamiento de los centros educativos”.

Al figurar en el expediente tres MAINs debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021. Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia “*responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo*”.

Se observa, en este punto como referíamos ut supra, que se han ido elaborado las memorias, incorporando, a la posterior versión, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, competente al amparo de lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 puesto que la presente propuesta de Decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública desde el 18 de abril al 10 de mayo de 2024, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, no habiéndose recibido ninguna alegación.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021 durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Así, se ha emitido el Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y, por tanto, se ha cumplimentado lo dispuesto en el artículo 2.1.de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo y en el artículo 2 del Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia -exigido por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas- y en materia de infancia y adolescencia -por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies 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-.

Por otra parte, consta el informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid -artículo actualmente derogado por Ley 18/2023, de 27 de diciembre, si bien todavía vigente cuando se solicitó la evacuación del informe- y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid -artículo también suprimido mediante Ley 17/2023, de 27 de diciembre, aunque también vigente al tiempo de recabarse este informe.

Consta el informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la, Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, el informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Se ha emitido el preceptivo informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Por otra parte, el Decreto 52/2021, exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que solo una Consejería ha formulado observaciones al Proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

El Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027) recoge en su anexo las propuestas normativas para dichos años, entre las que se encuentra, el Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento para la acreditación de la competencia digital docente en la Comunidad de Madrid.

La MAIN señala, además, que “*a tenor de los artículos 3.3, 3.4 y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, no es preciso una evaluación ex post, ya que el decreto no puede enmarcarse en ninguna de las razones que exigen esta evaluación. Las razones que justifican llevar a cabo una evaluación ex post serían:*

- a) Coste o ahorro presupuestario significativo para la Administración General del Estado.*
- b) Incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte significativo por el volumen de población afectada o por incidir en sectores económicos o sociales prioritarios.*
- c) Incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales.*
- d) Conflictividad previsible con las comunidades autónomas.*
- e) Impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma.*
- f) Efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas y medianas empresas.*
- g) Impacto relevante por razón de género.*
- h) Impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia”.*

Procedería justificar adecuadamente que no concurren tales circunstancias en el Decreto proyectado.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

QUINTA. - ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “*por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)*”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

“*Prima facie*”, nos detendremos en el título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de una Parte Expositiva, y una Parte Dispositiva, seguida de una Parte Final.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: informes preceptivos de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local relativos a coordinación y calidad normativa, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales sobre los análisis de impactos de carácter social, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de las secretarías generales técnicas de las consejerías, del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades y de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015) y en el artículo 2 del Decreto 52/2021 y se justifica en la Parte Expositiva la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”* .

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios” .

No obstante, el párrafo 11º, en relación al principio de transparencia normativa y participación ciudadana, debería reformularse. Se alude a los “*trámites de audiencia e información públicas*”, cuando lo correcto es referirse a “*los trámites de audiencia e información pública*”.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 405/2023, de 27 de julio de 2023, significa que el calificativo de “*pública*” solo se predica respecto del segundo trámite, a pesar

de que el Decreto 52/2021 recoge este extremo de manera errónea, extremo que debería corregirse.

Se sugiere en el párrafo 6º, 7º y 10º, sustituir las expresiones “*presente decreto*” e “*iniciativa normativa*”, por “*este decreto*”, más propias de un texto normativo.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la legislación básica en la materia constituida fundamentalmente por la LOE, siempre teniendo en cuenta el contenido obligatorio del Acuerdo de 23 de junio de 2022, que se erige en parámetro de contraste jurídico.

El **artículo 1** establece el objeto de la norma.

Debe delimitarse dicho objeto en mayor medida, pues al referirse únicamente a cuerpos docentes y profesorado que imparta enseñanzas no universitarias sostenidas con fondos públicos, parece no incluir todas las situaciones administrativas y laborales a las que alcanza la norma, por ejemplo, a los docentes incluidos en la lista de aspirantes a desempeñar puestos en régimen de interinidad en los cuerpos no universitarios de la Comunidad de Madrid.

Las situaciones que prevé el Decreto desde las que se puede acceder al procedimiento de acreditación son los enumerados en el artículo 13 del Proyecto, por lo que se sugiere reformular este artículo a fin de dar cabida a todas las situaciones descritas en dicho artículo.

El **artículo 2** establece el ámbito de aplicación del Decreto, que sería la Comunidad de Madrid.

El **artículo 3**, reconoce la equivalencia de las acreditaciones de competencia digital docente efectuadas por otras administraciones educativas autonómicas que estén basadas en la normativa nacional vigente.

Respondería al tenor del apartado segundo del Acuerdo de 23 de junio de 2022 de la Conferencia Sectorial de Educación sobre la certificación, acreditación y el reconocimiento de la competencia digital docente que estima considerar equivalentes y, por tanto, reconocer como tales por todas las Administraciones educativas, las acreditaciones en competencia digital

docente que estén basadas en los procedimientos establecidos en el Anexo I del citado Acuerdo, así como los efectos sobre el desarrollo profesional que de ellos pudieran derivarse.

El artículo 151 de la Ley 40/2015, establece en su apartado 2.a) que el Acuerdo de Conferencia Sectorial:

“Supone un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias. Son de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad. El acuerdo será certificado en acta.

Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, el Acuerdo que se adopte en la Conferencia Sectorial, y en el que se incluirán los votos particulares que se hayan formulado, será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto, siendo exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. El acuerdo será certificado en acta”.

Además de la referencia a posibles normas básicas que la Administración del Estado pudiese emitir en la materia, se sugiere incluir también la referencia, precisamente, a los Acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Educación, que no son normas jurídicas.

De hecho, el acuerdo sexto del Acuerdo de 23 de junio de 2022 establece que sean *“las unidades de las Administraciones educativas las responsables de aprobar, en el ámbito de sus competencias, la normativa que regule la acreditación”*.

Se sugiere suprimir el inciso *“en virtud del apartado segundo del Acuerdo de 23 de junio de 2022, de Conferencia Sectorial de Educación sobre la certificación, acreditación y el reconocimiento de la competencia digital docente”* por innecesario, al quedar ya reflejado en la parte expositiva, que en la regulación proyectada, han incidido sustancialmente, los Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Educación.

El **artículo 4** incluye las definiciones de todos los términos a los que se hará referencia a lo largo del proceso acreditador, términos que, según la MAIN, no fueron definidos desde la Administración General del Estado y que, para dotar de coherencia interna a este proceso, resulta necesario enunciar y definir.

Se sugiere reformular la definición de la letra g) -que debería no obstante, referirse a “Etapas de progresión”, a fin de sustituir el término “*dividirse*”, al entender que sería más adecuado, definirlo como “*unidades que en coherencia con el marco de referencia de la competencia digital docente integran una competencia*”. De igual forma se sugiere reformular la letra h) “*Niveles de progresión*” y definirlos como “*conjunto de estándares interrelacionados que conforman una etapa de progresión*”. No es correcta la expresión de que los niveles de progresión son “*divisibles en indicadores de logro*”, por lo que se sugiere su supresión.

En la letra f) se sugiere suprimir el término “*ejemplos*”, por otro más adecuado al concepto que se describe, pudiendo definirse como “*conjunto de conocimientos y destrezas específicos alcanzados que conforman el contenido básico (...)*”.

No tenemos nada que alegar sobre el contenido del **artículo 5** poniendo de manifiesto que respondería a los fines establecidos en el artículo 2.1.1) de la LOE: “*La capacitación para garantizar la plena inserción del alumnado en la sociedad digital y el aprendizaje de un uso seguro de los medios digitales y respetuoso con la dignidad humana, los valores constitucionales, los derechos fundamentales y, particularmente, con el respeto y la garantía de la intimidad individual y colectiva*”.

El **artículo 6** resume la estructura del marco de referencia de la competencia digital docente.

Se sugiere suprimir el inciso “*en consonancia con el marco de referencia de la competencia digital docente*”, por innecesario, al reflejarse en la parte expositiva que, en la regulación proyectada, han incidido sustancialmente, los Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Educación.

Igualmente, se sugiere reformular el apartado 1 a fin de eliminar el término “*dividen*” en coherencia con lo apuntado al analizar el artículo 4 dedicado a las definiciones.

No tenemos nada que alegar en relación con el contenido del **artículo 7**, que se limita a introducir el de los artículos siguientes.

El **artículo 8** se refiere a los principios que regirían el procedimiento.

Si bien los seis principios que enumera serían predicables del procedimiento de acreditación objeto del Proyecto, ello no excluye que éste se rija por los que derivan de la CE y de la Ley 39/2015, entre otros: seguridad jurídica, no indefensión, eficacia, legalidad, irretroactividad, notificación, publicidad, recurribilidad, tutela del interés público, actos propios...

Por ello, se sugiere incluir en el texto que el procedimiento se regirá, entre otros, por los principios que recoge la CE y la Ley 39/2015.

En cuanto al apartado a), se sugiere aclarar que se entiende por transparencia en relación con el respeto de los derechos individuales, distinguiéndolo del principio referido en el apartado f) del propio artículo.

Por otro lado, se advierte que el Registro de Formación del Profesorado de la Comunidad de Madrid, es el “*Registro de Formación Permanente del Profesorado de la Comunidad de Madrid*”, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11 de Decreto 120/2017.

Sobre el apartado 2 del **artículo 9**, hay que poner de manifiesto que tanto los itinerarios como la concreción y desarrollo del contenido de los mismos, no pueden regularse por Resolución de la Dirección General competente en materia de acreditación de la competencia digital docente pues carece de competencias reglamentarias. De hecho, el artículo 15 del Proyecto establece que tales extremos se regulan mediante Orden, siguiendo lo establecido en el punto sexto del Acuerdo de 23 de junio de 2022 que señala que “*Serán unidades de las Administraciones educativas responsables de aprobar, en el ámbito de sus competencias, la normativa que regule la acreditación de la competencia digital docente en los términos recogidos en el presente Acuerdo*”.

Como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014), “*en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros,*

correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”.

Esta consideración tiene carácter esencial

Por otra parte, según se desprende del contenido del artículo 12 del Proyecto, la guía de evaluación pública de la Comunidad de Madrid a la que hace referencia el inciso final del apartado 2 no innova, sino que se limita a recopilar e incluir una guía de ejemplos, por lo que cabría que se elaborase por la Dirección General.

El **artículo 10**, responde al tenor del Anexo I del Acuerdo de 23 de junio de 2022 que establece que el nivel C2 se podrá acreditar por áreas.

El **artículo 11** respeta el contenido de los artículos 102 y 103 de la LOE, partiendo de la base de que las Administraciones educativas deben planificar las actividades de formación del profesorado, garantizarán una oferta diversificada y gratuita de estas actividades y estableciendo las medidas oportunas para favorecer la participación del profesorado en ellas.

Para que los docentes puedan acceder a la acreditación digital, se hace hincapié en el principio de transparencia y a la necesidad de información.

El **artículo 12** se refiere a la guía de evaluación pública de la Comunidad de Madrid sin que proceda realizar ninguna consideración sobre su contenido, si bien se sugiere suprimir la referencia a “*con ejemplos*”, a que se refiere el apartado 2.d).

El **artículo 13**, enumera el personal docente que puede acceder a los distintos procedimientos distinguiendo entre las situaciones en que se encuentran y desde las que participarían.

En el apartado 1, no se alcanza a entender el distingo que se hace entre “*la participación en unos u otros procedimientos acreditativos de los niveles A1, A2, B1, B2, C1, C2*”, y la “*posibilidad de acreditar específicamente los niveles B1 y B2*”, cuando el procedimiento de acreditación específica

es uno de los procedimientos posibles de acreditación en los niveles A1, A2, B1, B2. La MAIN no ofrece luz al respecto, por lo que debería justificarse ese extremo.

No obstante, se sugiere suprimir el inciso *“junto con la posibilidad de acreditar específicamente los niveles B1 y B2”*.

Se distingue el procedimiento de acreditación, en función del carácter funcional o laboral de los docentes y de la situación de ejercicio activo o inactividad de los mismos.

Sin embargo, aunque se indica que la participación en uno u otro de los procedimientos acreditativos dependería de esas circunstancias, no se especifica cuáles son tales procedimientos y que docentes podrían participar en cada uno de ellos, si bien en el artículo 14 se establece que para la acreditación en los niveles B1 y B2 se requiere estar en ejercicio activo en el aula.

Por otra parte, la enumeración del personal funcionario responde al contenido de la Disposición Adicional séptima de la LOE.

Se sugiere reformular la letra i) referida a Inspectores de Educación incluidos en la lista de aspirantes a desempeñar puestos de Inspectores Accidentales, o cuyo acceso a dicho cuerpo estuviera regulado por normativa previa de ámbito nacional y a aquellos que sin ser funcionarios de carrera del cuerpo de Inspectores de Educación en el ámbito de la Comunidad, sí desempeñen tales funciones, a fin de aligerar su redacción, suprimiendo la referencia al Decreto 233/2023, de 6 de septiembre que modifica el Decreto 133/2014, de 27 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el procedimiento de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

En la letra j) se sugiere citar al Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, de forma abreviada, siguiendo la Directriz 80.

Finalmente debemos sugerir que el contenido del apartado 4, formase parte del artículo 16 del Proyecto, al referirse a la solicitud que inicia el procedimiento.

El **artículo 14** describe por separado el carácter del procedimiento de acreditación de los distintos niveles: de carácter independiente el nivel A1 y A2, de carácter sumativo el nivel B1 y B2 y de carácter consecutivo en el nivel C1 y C2.

Se advierte que no es correcto referirse en el apartado 1 a “*distintos procedimientos formativos*”, de reconocimiento y acreditación, por lo que se sugiere la supresión del término “*formativos*”.

El **artículo 15** contiene una mera remisión a la futura Orden del titular de la Consejería competente para concretar los diferentes procedimientos e itinerarios de acreditación, por lo que no realizaremos en relación con ella ninguna consideración.

El **artículo 16** se refiere a la inscripción en el procedimiento, que no deja de ser la solicitud a la que se refiere el apartado 4 del artículo 13.

El apartado 2 no se refiere a la inscripción, por lo que se sugiere a fin de una mejor sistemática de la norma, adicionar su contenido en un nuevo apartado del artículo 17, dedicado al desarrollo del procedimiento de acreditación, en donde tiene su correcto encaje.

El **artículo 17** se refiere a la valoración y la evaluación de los itinerarios, enumerando los distintos procedimientos de acreditación en función de los niveles e itinerarios previstos y que respetan los indicados en el Anexo I del Acuerdo de 23 de junio de 2022.

El **artículo 18** impone la notificación individualizada atribuyendo a la Dirección General competente la determinación de los medios de notificación.

Pues bien, tales medios de notificación no pueden ser determinados por el Director General competente al ser impuestos normativamente.

El Decreto 188/2021, de 21 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración de la Comunidad de Madrid del personal a su servicio y de los participantes en procesos selectivos tiene por objeto, según su artículo 1, regular la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración

de la Comunidad de Madrid del personal a su servicio y de las personas que participan en procesos de selección para el acceso a la función pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2.e) y apartado 3, de la Ley 39/2015, comprendidas las personas que formen parte de bolsas de trabajo o listas de espera para interinidades o contrataciones temporales.

Al tratarse, los que son objeto del Proyecto, de procedimientos administrativos de administración electrónica, todas las fases de tramitación se realizarán exclusivamente de forma telemática, incluidas las notificaciones que reciba el empleado.

Para poder recibir dichas notificaciones el empleado o aspirante debe darse de alta, con carácter previo a la presentación de cualquier solicitud, en el Sistema de notificaciones telemáticas (NOTE). Una vez dado de alta en el sistema podrá recibir notificaciones de cualquier procedimiento en el que esté interesado salvo en los supuestos en los que exista una aplicación telemática implantada para la gestión de determinados procedimientos en el ámbito de la gestión de personal, en los que se podrán recibir notificaciones a través de la propia aplicación a la que se tenga un permiso de acceso individualizado.

Esta consideración tiene carácter esencial

El artículo se refiere igualmente a la inscripción en el extracto de formación del candidato y la conservación de documentación, por lo que deberá modificarse el título abarcando tales contenidos, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28.

No tenemos nada que considerar en relación con el **artículo 19**.

El **artículo 20** responde y complementa el contenido del acuerdo quinto del Acuerdo de 23 de junio de 2022

Se sugiere suprimir la referencia a la Resolución de 1 de julio de 2022 pues nos encontramos ante una norma autonómica con vocación de permanencia.

De igual forma se sugiere para un mejor respeto del tenor de la letra e) del acuerdo quinto, referirse a “*Consejería con competencias en materia de educación de la Comunidad de Madrid, que lo expide*”, en vez de “*Consejería con competencias en materia de educación de la Comunidad de Madrid, como responsable de dicha acreditación*”.

El **artículo 21** establece cual es el órgano competente del procedimiento.

No es correcto hacer referencia genéricamente al órgano competente del procedimiento. Es necesario distinguir entre el órgano que lo instruye y el órgano que lo resuelve. En este caso, al no hacerse referencia ni en éste, ni en el siguiente artículo al órgano resolutorio, parece que el Proyecto se limita a concretar las funciones del órgano que instruye o tramita el procedimiento, el que “*gestiona el desarrollo del procedimiento de acreditación, su seguimiento y registro*”.

Por otra parte, se sugiere suprimir, por reiterativa, la referencia a la información a los candidatos.

El **artículo 22** enumera cuales son las funciones que corresponden a la Dirección General competente en relación con la acreditación de la competencia digital docente, sin que debamos realizar consideración alguna sobre las mismas, salvo sugerir que se cambie el término legislación del apartado i) por normativa, y revisar la letra c), al entender que el facilitar los datos ha de hacerse al Registro de Formación Permanente del Profesorado de la Comunidad de Madrid y no al Registro del ministerio.

No tenemos nada que alegar en relación con el tenor del **artículo 23** que se limita a hacer referencia a la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y que reproduce el texto sugerido por la Delegada de Protección de Datos en el informe aportado.

La **Disposición Final primera** del Proyecto bajo la rúbrica “habilitación para el desarrollo normativo”, faculta al titular de la Consejería con competencias en materia de Educación “*para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del presente decreto*”.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o en el de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada de desarrollo, dado que tiene por objeto una materia regulada con sumo detalle por la normativa básica estatal y autonómica.

La **Disposición Final segunda** del Proyecto bajo la rúbrica “Habilitación para su aplicación”, autoriza a la Dirección General competente en materia de acreditación de la competencia digital docente para adoptar *“cuantas instrucciones y medidas sean precisas para la aplicación de lo dispuesto en el presente decreto”*.

Pudiera entenderse que se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar cuantas instrucciones y medidas sean precisas para la aplicación de la norma.

En relación con estas habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la ejecución de la norma proyectada, conviene recordar cómo se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, *“en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”*.

La **Disposición Final tercera** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento para la acreditación de la competencia digital docente en la Comunidad de Madrid., sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y la atención de las consideraciones no esenciales realizadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**LA LETRADA JEFE EN LA CONSEJERIA
DE EDUCACIÓN CIENCIA Y UNIVERSIDADES**

Begoña Basterrechea Burgos

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN CIENCIA Y UNIVERSIDADES.**