

Dictamen nº:

360/17

Consulta:

Consejero de Educación, Juventud y Deporte

Asunto:

Proyecto de Reglamento Ejecutivo

Aprobación:

14.09.17

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 14 de septiembre de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte al amparo del artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la formación permanente, la dedicación y la innovación del personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 2 de agosto de 2017 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 327/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 14 de septiembre de 2017.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto, tal y como se explicita en su artículo 1, “*regular 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, especialmente los de ámbito europeo*”.

Con este proyecto se pretende llevar a cabo una actualización de la normativa hasta ahora en vigor para “*adaptar y adecuar al contexto educativo actual a las condiciones para la homologación, reconocimiento, registro y certificación de las actividades de formación permanente, innovación y especial dedicación y las correspondientes equivalencias en créditos y horas de formación para otras actividades dirigidas a la mejora de la práctica docente del profesorado*”, según se indica en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que figura en el expediente. Además, como expone la citada Memoria, con la nueva normativa se persigue el objetivo de “*facilitar y equiparar en créditos y horas la acreditación de las actividades de formación, innovación y especial dedicación y sus efectos, que correspondan de acuerdo con la normativa aplicable en cada Administración, de las actividades de*

formación realizadas y reconocidas en la Comunidad de Madrid". Por último se pretende dar cumplimiento a la disposición adicional primera del Acuerdo de 10 de mayo de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba expresa y formalmente el Acuerdo de 3 de mayo de 2016 de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario, cuando dispone que "los integrantes de las listas de aspirantes a interinidad podrán acceder a los cursos de formación permanente que convoque la Consejería competente en materia de educación, en las condiciones y según el orden de prelación que establezca la normativa reguladora de la formación permanente de profesorado en la Comunidad de Madrid y las correspondientes convocatorias".

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva comprensiva de 14 artículos distribuidos en tres capítulos y culmina con una parte final integrada por ocho disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Capítulo I, bajo la rúbrica "*Disposiciones generales*", comprende 6 artículos:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma.

Artículo 2.- Se refiere al ámbito de aplicación y a los destinatarios de la norma.

Artículo 3.- Regula las modalidades de actividades de formación permanente.

Artículo 4.- Sobre los tipos de actividades de formación permanente.

Artículo 5.- Relativo a las actividades de especial dedicación.

Artículo 6.- Se refiere a las actividades de innovación.

Bajo el título “*De la valoración de las actividades de formación*”, el capítulo II aborda en los artículos 7 a 10 las siguientes cuestiones:

Artículo 7.- Relativo a la valoración de las actividades de formación permanente, especial dedicación e innovación.

Artículo 8.- Regula la valoración de la formación individual.

Artículo 9.- Referido al reconocimiento e inscripción en el Registro de Formación Permanente del Profesorado.

Artículo 10.- Contempla el complemento de formación permanente del profesorado de los centros públicos.

El último capítulo referido a la organización de la formación permanente, organizado en los artículos 11 a 14, regula lo siguiente:

Artículo 11.- Relativo a los centros y entidades organizadoras.

Artículo 12.- Contempla el Plan anual de formación permanente de la red de Formación del Profesorado de la Comunidad de Madrid.

Artículo 13.- Se refiere a los planes anuales de formación permanente del profesorado realizados por entidades colaboradoras.

Artículo 14.- Relativo a la autorización de actividades de formación impartidas por entidades que no hayan suscrito convenio de colaboración.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición adicional primera viene referida al acceso a las actividades de

formación, innovación y especial dedicación, estableciendo un orden de preferencia.

La disposición adicional segunda regula el acceso de los funcionarios interinos docentes a las actividades de formación en condiciones de igualdad con el resto de personal docente de centros públicos.

En la disposición adicional tercera se contempla la participación en actividades de formación de los integrantes de las listas de aspirantes a desempeñar puestos docentes en régimen de interinidad.

La disposición adicional cuarta regula la participación en actividades de formación del personal no docente.

A las actividades de formación para la Inspección Educativa viene referida la disposición adicional quinta.

En la disposición adicional sexta se regula el reconocimiento de actividades de formación de otras consejerías de la Comunidad de Madrid.

La disposición adicional séptima se refiere a la creación de una Mesa Técnica de Formación.

La disposición adicional octava regula la exención de la certificación de créditos de formación a los docentes que desempeñen puestos en la Administración.

La disposición transitoria única viene referida a las actividades formativas finalizadas antes de la entrada en vigor de la norma a efectos de su reconocimiento y valoración con arreglo a la normativa anterior.

La disposición derogatoria única contempla la derogación de la Orden 2883/2008, de 6 de junio, de la Consejería de Educación, por la que se regula la formación permanente del profesorado.

Por último las dos disposiciones finales contemplan la habilitación al titular de consejería competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo del decreto y al titular de la dirección general competente en la formación del personal docente no universitario para dictar las instrucciones que sean precisas (disposición final primera) y la entrada en vigor de la norma (disposición final segunda) prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

- 1.- El proyecto de decreto (Documento 1 del expediente).
- 2.-Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación el 19 de julio de 2017 (Documento 2 del expediente).
- 3.-Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 13 de julio de 2017 (Documento 3 del expediente).
- 4.- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de 6 de julio de 2017 (Documento 4 del expediente).
- 5.- Dictamen de 31 de mayo de 2017 de la Comisión Permanente del Consejo Escolar (Documento 5 del expediente).

6.- Voto particular emitido por los representantes en el Consejo Escolar de la FAPA Francisco Giner de los Ríos al dictamen aprobado por la Comisión Permanente del Consejo Escolar (documento 6 del expediente administrativo).

7.- Informe de 8 de junio de 2017 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos favorable al proyecto de decreto (Documento 7 del expediente).

8.- Informe de 13 de junio de 2017 de la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno en el sentido de no formular observaciones al proyecto (Documento 8 del expediente).

9.- Informe sin observaciones firmado el 6 de junio de 2017 por el secretario general técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio (Documento 9 del expediente).

10.- Informe firmado el 8 de junio de 2017 por el secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras en el sentido de no formular observaciones al proyecto (Documento 10 del expediente).

11.- Informe con observaciones al articulado y disposición adicional octava de la norma firmado por el secretario general técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia el día 7 de junio de 2017 (Documento 11 del expediente).

12.- Informe con observaciones del secretario general técnico de la Consejería de Sanidad fechado el día 7 de junio de 2017 (Documento 12 del expediente).

13.- Informe con observaciones a la tramitación y al articulado de la norma firmado por el secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda el día 19 de junio de 2017 (Documento 13 del expediente).

14.- Informe de 15 de julio de 2016 de la directora general de la Mujer en relación con el impacto por razón de género de un borrador de orden de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (Documento 14 del expediente).

15.- Informe de 15 de julio de 2016 de la Dirección General de la Familia y el Menor en relación con el impacto de un proyecto de orden de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte en la familia, la infancia y la adolescencia (Documento 15 del expediente).

16.- Informe sobre el análisis y valoración de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género firmado el 10 de julio de 2017 por el director general de Servicios Sociales e Integración Social (Documento 16 del expediente).

17.- Publicación en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid del sometimiento del proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública (Documento 17 del expediente).

18.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación el 7 de abril de 2017 (Documento 18 del expediente).

19.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación el 29 de junio de 2017 (Documento 19 del expediente).

20.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 25 de julio de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento 20 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del consejero de Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que pretende aprobarse se dicta, como después veremos, en ejecución de una ley por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

Cabe destacar que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano

consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2015) señala que “*lo que tenga la norma de desarrollo y ejecución de la ley deberá ser informado por el Consejo de Estado pues, repetimos, la exigencia de su dictamen viene dada no por razón del rango de la norma informada sino por su contenido y función...* Y añádase que la finalidad de tal dictamen, como señala la sentencia impugnada, es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial

La educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera “*al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española) ... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias*”.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la Sentencia 39/2014, de 11 de marzo, de la siguiente manera:

«esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en cuyo fundamento jurídico 5 se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar “que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas”, en tanto que con la vertiente formal se trata de “velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”.

A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1), FJ 1, conforme a la cual “la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ5).

La dimensión formal de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues “sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas”; preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule “alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases”».

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), que, por lo que concierne al ámbito de la norma proyectada, dedica el capítulo III de su título III a la formación del profesorado, pues, como dice el preámbulo de la Ley, la actividad de los centros docentes recae en última instancia en el profesorado que en ellos trabaja, por lo que “*el desarrollo profesional exige un compromiso por parte de las Administraciones educativas por la formación continua del profesorado ligada a la práctica educativa*”.

De esta manera el artículo 102 de la LOE conceptúa la formación permanente como “*un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las Administraciones educativas y de los propios centros*” y añade en su apartado 2 que “*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, atención educativa 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". El apartado 3 del citado artículo 3 indica que "las Administraciones educativas promoverán la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación y la formación en lenguas extranjeras de todo el profesorado, independientemente de su especialidad, estableciendo programas específicos de formación en este ámbito. Igualmente, les corresponde fomentar programas de investigación e innovación".

El artículo 103 de la LOE se refiere específicamente a la formación permanente del profesorado de centros públicos indicando que *"las Administraciones educativas planificarán las actividades de formación del profesorado, garantizarán una oferta diversificada y gratuita de estas actividades y establecerán las medidas oportunas para favorecer la participación del profesorado en ellas"*.

Resulta preciso referirnos también al artículo 105 de la LOE cuando dispone que las Administraciones educativas, respecto al profesorado de los centros públicos, favorecerán *"el reconocimiento de la labor del profesorado, atendiendo a su especial dedicación al centro y a la implantación de planes que supongan innovación educativa, por medio de los incentivos económicos y profesionales correspondientes"*. De esta manera a partir del Acuerdo del Consejo de Ministros adoptado el 11 de octubre de 1991 en la regulación de las retribuciones complementarias del profesorado de los centros de enseñanza básica, bachillerato, formación profesional y de enseñanzas artísticas se establece un complemento específico que comprende un componente de formación permanente a percibir cada seis años de servicio como funcionario de carrera en la docencia, debiendo haberse cursado durante ese *"sexenio"* un mínimo de cien horas de actividades formativas, distribuidas en créditos de ocho horas cada uno según

programas homologados por el Ministerio de Educación y Ciencia. El componente de formación permanente constituye una asignación económica mensual devengada por la acreditación justificada durante cada intervalo de seis años, la cual acumulativamente nunca podrá superar el tope de treinta años en su conjunto.

Por último el artículo 106 de la LOE, relativo a la evaluación de la función pública docente, establece en su apartado 4 que “*Corresponde a las Administraciones educativas disponer los procedimientos para que los resultados de la valoración de la función docente sean tenidos en cuenta de modo preferente en los concursos de traslados y en la carrera docente, junto con las actividades de formación, investigación e innovación*”.

Estas son pues las normas básicas a las que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que las mismas se constituyen en el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y por ende en el marco de enjuiciamiento por esta Comisión de la norma proyectada.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto es la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que le confiere el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

En virtud del Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la

Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria, ésta asumió las funciones de elaboración y desarrollo de planes y actividades de formación y perfeccionamiento del profesorado.

Por otra parte el Decreto 98/1999, de 24 de junio, del Consejo de Gobierno, en su artículo 10 crea, en el marco de lo establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, el Registro de Formación Permanente del Profesorado de la Comunidad de Madrid, en el que deben anotarse los certificados expedidos por la Comunidad de Madrid acreditativos de la participación del profesorado y personal especializado con destino en centros públicos y privados, en actividades de formación permanente. Por Orden 3265/2000, de 22 de junio, se regula el citado Registro.

Para completar la referencia a los antecedentes normativos autonómicos en la materia debemos mencionar el Decreto 73/2008, de 3 de julio, que tiene por objeto la creación, el establecimiento de la estructura y la organización de la red de centros de formación permanente del profesorado de la Comunidad de Madrid. Algunos aspectos del mismo relacionados con la organización y el funcionamiento de todos los centros de la red de formación y, de manera especial, del Centro Regional de Innovación y Formación “Las Acacias” y de los Centros Territoriales de Innovación y Formación, fueron desarrollados por Orden 3890/2008, de 31 de julio.

Por último no podemos dejar de citar la Orden 2883/2008, de 6 de junio, por la que se regula la formación permanente del profesorado. Precisamente *“la necesidad de suplir determinadas carencias”* de la citada orden, es uno de los objetivos de la norma proyectada según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, contemplándose la derogación expresa de la misma.

La competencia para la aprobación de la norma corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21.g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”.

El rango normativo es el adecuado, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en adelante “*Ley del Gobierno*” tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final tercera apartado

doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) teniendo presentes además, como antes apuntábamos las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, no existe ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el correspondiente Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, lo que deberá subsanarse oportunamente en este expediente.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente

afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, como se explica en el informe de 6 de julio de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, “*porque el objeto de este proyecto es regular aspectos parciales de una materia, que ya estaba regulada en la citada Orden 2883/2008*”, tal y como admiten como excepción el apartado 2 del artículo 26 de la Ley del Gobierno y el apartado 4 del artículo 133 de la LPAC, a lo que cabría añadir que estamos ante un proyecto que no tiene un impacto significativo sobre la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios conforme a los mencionados apartados de los citados artículos. No obstante, de acuerdo con los preceptos expuestos, la concurrencia de razones que justifiquen la omisión del trámite de consulta pública debe contemplarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, por lo que así deberá hacerse en este caso.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 100/2016, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. La Dirección General de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 8 del referido Decreto 100/2016.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al procedimiento tres memorias firmadas por el director general de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación, la primera al principio de la tramitación del procedimiento

y las otras dos según se han ido cumplimentado los distintos trámites. De esta manera cabe considerar que la memoria responde a la naturaleza que le otorga 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 (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Las memorias que figuran en el expediente remitido contemplan la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También explican que un primer momento se consideró su tramitación como proyecto de orden, si bien el informe emitido por el Servicio Jurídico a dicho proyecto en febrero de 2017, en sentido desfavorable al rango de la disposición, hizo que no culminara la tramitación del proyecto de orden y en su lugar se optara por la tramitación de un nuevo proyecto con forma de decreto.

En las memorias también se realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, contienen una referencia al impacto económico y presupuestario, para destacar que el proyecto no supone un aumento de cargas administrativas para los ciudadanos; que la implementación de las actividades de formación “*no producirá incremento en los créditos actualmente asignados a esta finalidad*”; que la introducción de aspectos novedosos como pueden ser nuevas modalidades y/o actividades “*no supondrán coste adicional ni incremento de recursos económicos en los créditos de presupuestos destinados a formación*

permanente en la Comunidad de Madrid” y en cuanto a la consolidación del complemento salarial de formación permanente del profesorado, se remite al informe evacuado por la Dirección General de Recursos Humanos el 26 de abril de 2017, que no se ha incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora

En la Memoria se contiene también una breve referencia a la falta de impacto de la norma sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género.

En cuanto a su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 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, la Memoria recoge que el proyecto tiene un impacto nulo en el mencionado ámbito.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y de manera sucinta las

observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación así como el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente. Esta inclusión “*refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto*”, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social. No obstante debe observarse que tanto el informe de la Dirección General de la Mujer como el de la Dirección General de la Familia y el Menor fueron emitidos en el anterior procedimiento que no culminó por merecer el parecer desfavorable de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid el rango de la norma proyectada, por lo que hubiera sido deseable que se hubiera recabado un nuevo informe en el actual procedimiento como así se ha hecho con el informe de los Servicios Jurídicos, con el Dictamen del Consejo Escolar o con el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017, ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en sentido favorable al proyecto.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, informe de 13 de julio de 2017, formulando diversas observaciones al proyecto, que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo que figura en el expediente.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han evacuado informes con observaciones al texto por las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, que en su mayoría han sido acogidas en el texto tal y como se recoge en las dos últimas memorias que figuran en el expediente tramitado,

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta

previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente remitido que por Resolución de 10 de mayo de 2017 del director general de Innovación, Becas y Ayudas a la Educación se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid por el periodo comprendido entre el 11 de mayo de 2017 al 1 de junio de 2017. Según la última Memoria, durante este trámite se recibieron aportaciones que, según se dice, han sido tenidas en cuenta para la mejora de la redacción, si bien dichas aportaciones no constan en el expediente remitido.

También se dice en la Memoria que se confirió trámite de audiencia a los sindicatos y que algunos de estos presentaron aportaciones, algunas de las cuales fueron recogidas en el texto, pero tampoco existe constancia en el expediente de dicho trámite y de las aportaciones realizadas.

Las omisiones que acabamos de reseñar junto con otras que hemos expuesto anteriormente (así el informe de 26 de abril de 2017 de la Dirección General de Recursos Humanos, que por su relevancia se cita en la parte expositiva de la norma) nos obliga a recordar la importancia de que los expedientes se remitan completos a esta Comisión, lo que no se trata de un mero formalismo sino que es fundamental para que este órgano pueda formarse un juicio fundado

sobre todos los aspectos que inciden en la legalidad de la norma que se somete a su dictamen preceptivo.

7.- Por último de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, se ha recabado el dictamen de este órgano, evacuado en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 31 de mayo de 2017, al que formularon su voto particular los consejeros representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos y los consejeros representantes de CCOO.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. Debe destacarse la depuración que ha sufrido la norma durante su tramitación, ya que se han ido acogiendo en gran medida las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos preinformantes.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos solo cumple parcialmente con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). En efecto la parte expositiva se limita a realizar una transcripción de los preceptos de la LOE y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que amparan la aprobación de la norma, pero no expresa cual es el contenido de la misma y su objetivo y finalidad, así como tampoco existe una referencia a los antecedentes normativos, de obligada cita en este caso, pues como hemos expuesto en líneas anteriores, el

proyecto surge ante la necesidad de superar ciertas limitaciones de la regulación anterior que se deroga expresamente.

Tampoco resulta completa la referencia a los trámites, pues no se entiende la omisión de la cita de un informe de relevancia jurídica como es el de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid o la indicación sobre el sometimiento del proyecto al trámite general de audiencia e información pública así como la audiencia particular a los sindicatos.

Por otro lado en la parte expositiva 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 los principios de 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.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva ya hemos dicho que el capítulo I relativo a “*Disposiciones Generales*”, consta de seis artículos, referidos al objeto (artículo 1), al ámbito de aplicación y destinatarios (artículo 2), a las modalidades de actividades de formación permanente (artículo 3), a los tipos de actividades de formación permanente (artículo 4), a las actividades de especial dedicación (artículo 5) y a las actividades de innovación (artículo 6).

El artículo 1 después de establecer el objeto de la norma, que no es otro que la regulación de la formación permanente del personal docente de enseñanzas no universitarias de la Comunidad de Madrid y el reconocimiento de su participación en actividades de innovación, en

actividades de especial dedicación y en programas educativos de ámbito autonómico, nacional e internacional, contempla únicamente la definición de la formación permanente para posponer otras definiciones a otros artículos, concretamente al artículo 5 en cuanto a las actividades de especial dedicación y al artículo 6 por lo que se refiere a las actividades de innovación, lo que hace que el mencionado artículo 1 se muestre incompleto. Por la razón expuesta y para una mejor sistemática, parece más adecuado que el artículo 1 contemple solo el objeto de la norma, lo que hará además que su contenido se corresponda con su titulación, y que, o bien en artículo aparte se contemplen todas las definiciones o bien que se dedique un artículo a la formación permanente en línea con la sistemática adoptada respecto al resto de definiciones. Finalmente para completar la referencia al artículo 1 debemos indicar que la falta de carácter normativo de la referencia a la finalidad de la formación permanente que se contempla en el artículo 1.3 y su naturaleza claramente expositiva (Directriz 12) aconseja su eliminación de la parte dispositiva de la norma para su inclusión, si se estima oportuno, en la parte expositiva.

El artículo 2.1 contiene una referencia que consideramos superflua a la aplicación territorial de la norma puesto que, como es obvio, la normativa autonómica solo opera en el territorio de la Comunidad de Madrid conforme el artículo 2 del Estatuto de Autonomía.

Coincidimos con lo expresado por algunos de los órganos preinformantes en que no resulta adecuada la sistemática de la norma cuando al referirse a los destinatarios de las actividades formativas, obliga a acudir al artículo 2.2 y a las disposiciones adicionales de la norma, cuando lo lógico es que todos los destinatarios aparezcan especificados en el articulado, resultando además que el contenido de dichas disposiciones, que han de utilizarse con carácter restrictivo

(Directriz 35), no responde a los criterios que definen esa clase de disposiciones de la parte final (no se crean regímenes jurídicos especiales, no suponen excepciones, dispensas o reservas a la aplicación de la norma, no se trata de mandatos o autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas y por el contrario su naturaleza y contenido encuentra perfecto acomodo dentro de la parte dispositiva de la norma). No se entiende la justificación que se ofrece en la Memoria a la falta de observancia de esta consideración efectuada como hemos dicho por otros órganos preinformantes, pues se aduce que ello afectaría a la estructura y organización del contenido del proyecto, cuando precisamente se trata de modificar dicha estructura y organización en aras a una mejor sistemática y adecuación del texto a la calidad técnica exigida por las directrices de técnica normativa, todo ello en beneficio de la seguridad jurídica.

Por otro lado en el mencionado artículo 2 se echa en falta una referencia a los destinatarios de programas educativos de ámbito autonómico, nacional e internacional que se mencionan en el artículo 1.1 y a los que después no se hace mención en el resto de los artículos del capítulo I dedicado a disposiciones generales.

En el artículo 3 del proyecto se distinguen cuatro modalidades de actividades de formación permanente (formación presencial, formación semipresencial, formación en línea y formación individual), de manera que las tres primeras se diferencian en función del mayor grado de presencia física de los participantes en la actividad, de modo que parece entenderse que la formación presencial requiere la presencia física en la totalidad de la actividad formativa, si bien el artículo 3 no lo expresa así sino que define la forma presencial como “*aquella que exija y requiera la presencia física a la actividad formativa*”, lo que también es una exigencia en la formación semipresencial y en la

formación en línea aunque en menor medida, por lo que entendemos que el artículo debería precisar tal extremo.

Por otro lado el apartado d) del artículo 3.1 define la formación individual con una remisión incorrecta al artículo 7 del proyecto, pues no es ese artículo sino el artículo 8 el que viene referido a la formación individual. En cualquier caso parece más correcto, por razones de sistemática, que lo que se entiende por formación individual y que aparece especificado en el citado artículo 8 se detallara en el mencionado apartado del artículo 3.1, reservando la valoración de esa formación al reiterado artículo 8, pues precisamente la mencionada valoración de las actividades de formación, y no su definición, es el contenido del capítulo II en el que se inserta el artículo.

El artículo 4 realiza una clasificación de los tipos de actividades de formación permanente en función de las distintas modalidades definidas en el artículo 3. Se observa que respecto a todas ellas se realiza una breve descripción de sus características para permitir la diferenciación entre ellas, si bien al referirse a los cursos tutorizados (letra a) del artículo 4.2) indica lo que es imprescindible realizar para obtener el correspondiente certificado, si bien ello no resulta coherente con lo establecido para el resto de tipos de actividades para los que no se realiza tal puntualización y además incide sobre una cuestión que después se aborda en el artículo 7.2 del proyecto, que es el precepto en el que debería incluirse.

El capítulo dedicado a disposiciones generales se cierra con dos artículos referidos a las actividades de especial dedicación (artículo 5) y a las actividades de innovación (artículo 6), si bien como hemos dicho anteriormente se echa en falta la regulación correspondiente a la participación en programas educativos de ámbito autonómico, nacional e internacional a la que alude el artículo 1.1 del proyecto, lo

que hace que el decreto incurra en indefinición respecto a esa parte de lo que constituye el objeto de la norma proyectada en detrimento de la seguridad jurídica.

Por último para terminar con el capítulo que venimos informando resulta preciso advertir que todos aquellos aspectos de la regulación que se difieren a un momento posterior y que no se ha estimado oportuno regular en sede reglamentaria, en cuanto tengan carácter normativo la competencia para su aprobación corresponde al consejero, como ocurre por ejemplo en el artículo 4.3 del proyecto, por lo que conviene realizar tal precisión en el texto proyectado.

El capítulo II aborda en los artículos 7 a 10, no solo como sugiere su denominación, la valoración de las actividades de formación, pues a este aspecto únicamente se dedica los dos primeros artículos, sino que también contempla la inscripción de las actividades de formación reconocidas en el Registro de Formación Permanente del Profesorado (artículo 9) y el complemento de formación permanente del profesorado de los centros públicos (artículo 10), aspectos estos dos últimos de relevancia en la regulación que establece la norma y que deberían aparecer reflejados en la denominación del capítulo que los incluye.

El artículo 7.1, al regular la valoración de las actividades de especial dedicación, además de resultar redundante, pues tanto el párrafo primero como el segundo de ese apartado inciden en que dichas actividades deben ser valoradas con un crédito, al regular la excepción de que puedan llegar a ser valoradas con un máximo de dos créditos incurre en indefinición pues no establece con suficiente precisión los parámetros que permitirán excepcionalmente valorar con dos créditos una concreta actividad. Entendemos, como también se ha manifestado por otros órganos preinformantes, que razones de seguridad jurídica y el necesario control de que la discrecionalidad de

la Administración en el ejercicio de sus competencias no encubra decisiones arbitrarias, aconsejan que se determinen en sede reglamentaria con una mayor precisión los parámetros que permiten aplicar la excepción que establece la norma.

Como ya expusimos anteriormente el apartado 7.2, por razones de sistemática y coherencia de la norma, debería completarse con la regulación relativa a los requisitos necesarios para obtener la certificación en los cursos tutorizados que se contiene en el artículo 4.2.a) del proyecto.

Por las mismas razones apuntadas de sistemática, que han de redundar en la calidad técnica del proyecto, conviene que el apartado 3 del artículo 7 pase a formar parte del artículo 9, ya que el contenido de aquél, al venir referido a la inscripción en el Registro de Formación Permanente del Profesorado, guarda mayor relación con el mencionado artículo 9, que viene referido precisamente a la inscripción de las actividades en el referido registro que con la valoración de las actividades formativas que se contempla en el artículo 7.

La misma imprecisión que apuntábamos anteriormente al hablar del artículo 7.1 se aprecia en el artículo 7.4, al regular con una fórmula excesivamente ambigua las excepciones a la norma general que es que ningún participante podrá obtener certificación por más de una forma de participación en una actividad.

Como ya apuntamos anteriormente al referirnos al artículo 3 del proyecto en relación con la formación individual, todos los aspectos del artículo 8 que vienen referidos a qué debe entenderse por formación individual deberían detallarse en el mencionado apartado del artículo 3.1, reservando la valoración de esa formación al reiterado artículo 8, pues como dijimos, precisamente la valoración de las actividades de

formación, y no su definición, es el contenido del capítulo II en el que se inserta el artículo 8.

Debe no obstante subrayarse la amplitud con la que se define la formación individual en el citado artículo 8, pues tras enumerar en su apartado 1 cuatro supuestos que se consideran constitutivos de tal formación, a continuación (apartado 2) admite que se pueda reconocer como formación individual “*cualquier formación adquirida por vías distintas a las establecidas en este decreto*”, sin establecer ningún tipo de pauta o premisa para su determinación, lo que sin duda debería figurar en sede reglamentaria en cuanto que la regulación de la formación permanente, en la que se incluye como modalidad la formación individual, y su reconocimiento, constituyen el núcleo esencial de la normación que pretende establecerse con este proyecto.

Para culminar con las observaciones referidas a la valoración de las actividades formativas que se contempla en los artículos 7 y 8 del proyecto, se ha de significar la nula referencia que se contiene también en esta parte del proyecto a la participación en programas educativos de ámbito autonómico, nacional e internacional a la que alude el artículo 1.1 del proyecto, lo que hace que una vez más el decreto incurra en indefinición respecto a esa parte de lo que constituye el objeto de la norma proyectada en detrimento de la seguridad jurídica.

Como es sabido, el artículo 10 del Decreto 98/1999, de 24 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen medidas en orden a la efectividad del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria, creó el Registro de Formación Permanente del Profesorado de la Comunidad de Madrid, en el que se inscriben los documentos acreditativos de la participación del profesorado y personal especializado con destino en centros públicos y privados, en

actividades de formación permanente. La regulación de este registro se completó por Orden 365/2000, de 22 de junio, en la que se determinó el carácter público del Registro y de los documentos en él inscritos; el contenido del Registro, con indicación de los datos que debe contener la inscripción de cada documento; las funciones del Registro y la gestión del mismo.

El artículo 9 del proyecto contempla la inscripción de las actividades reconocidas por la Consejería competente en materia de Educación en el referido Registro de Formación Permanente del Profesorado, debiendo observarse que se realiza una ampliación del objeto de inscripción en el citado Registro con respecto a lo establecido en la Orden, al extenderlo también a las actividades de especial dedicación y a las actividades de innovación reconocidas, lo que resulta admisible dada la superioridad de rango de la norma que informamos si bien genera una disfunción entre ambas disposiciones que podría solventarse mediante la modificación de la Orden o en su caso mediante la aprobación de una nueva norma reguladora de la materia habida cuenta de que además en el apartado 3 está previsto que con posterioridad se apruebe el procedimiento de inscripción en el Registro, lo que en cualquier caso exige que en el apartado del artículo 9 que venimos informando se precise que se realizará por Orden del consejero dado el indudable carácter normativo de esa regulación. Incide en la consideración que acabamos de realizar sobre la modificación o en su caso aprobación de una nueva regulación el hecho de que el apartado 2 del artículo 9 parece establecer una menor exigencia que el correspondiente de la Orden 365/2000 en cuanto a los datos que deben inscribirse en el Registro. Por último para completar el comentario de este artículo 9 del proyecto, hemos de subrayar que no resulta coherente citar de forma singularizada las actividades de formación individual como susceptibles de inscripción, cuando ya se citan en el artículo las actividades de formación

permanente de las que aquellas constituyen una modalidad según el artículo 3 del proyecto.

Por ultimo para completar el comentario del capítulo II del proyecto cabe hacer una llamada de atención sobre el artículo 10 pues este precepto contiene una referencia a las actividades en las que existe participación en programas internacionales como una de las actividades que se vinculan a la percepción del complemento de formación permanente del profesorado de los centros públicos, cuando, como hemos expuesto en párrafos anteriores, no solo falta la definición de estas actividades en el proyecto sino también su valoración y la obligatoriedad de su inscripción en el Registro de Formación Permanente del Profesorado, requisito este último imprescindible para el reconocimiento del complemento (artículo 10.2 del proyecto), lo que abunda en la necesidad que hemos expuesto en líneas anteriores de que esa regulación se incluya en el proyecto.

El capítulo III del proyecto se dedica a la organización de la formación permanente estableciendo una regulación que no resulta novedosa puesto que por lo que se refiere a los centros de la Red de Formación Permanente del Profesorado ya se encuentra normado en el Decreto 73/2008, de 3 de julio, desarrollado por la Orden 3890/2008, de 3 de 31 de julio, disposiciones que ya establecen la obligación de los mencionados centros de presentar un plan de actuación que ha de ser aprobado por la Administración educativa (artículo 4 del Decreto 73/2008 y artículo 3 de la Orden 3890/2008), por lo que la regulación en este punto podría hacerse por remisión a esas disposiciones, con la correspondiente mención conceptual y expresión del alcance.

Por otro lado la remisión que en el artículo 11.b) del proyecto, referido a entidades colaboradoras, se realiza al artículo 12 del texto, entendemos que debería efectuarse al artículo 13, en cuanto que es

este el precepto que viene dedicado a los planes anuales de formación permanente realizados por entidades colaboradoras y no el artículo que alude a los centros de la Red de Formación del Profesorado. Por otro lado, en el citado artículo 13 no se entiende la referencia exclusivamente a las entidades “*que tienen suscrito convenio*” pues aquellas que quieran suscribirlo conforme a la dicción del artículo 11.b) quedan fuera de la regulación.

Por lo que se refiere a la parte final de la norma debemos reiterar lo expresado anteriormente al referirnos al artículo 2 del proyecto y a los destinatarios de la formación permanente, en el sentido de que el contenido de las disposiciones adicionales primera a quinta encuentra mejor acomodo sistemático y conceptual dentro del articulado de la norma.

La disposición adicional tercera responde al Acuerdo de 3 de mayo de 2016 de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario, por el que se ratifica el Acuerdo de 11 de marzo de 2016, de la Mesa Sectorial de Personal Docente no Universitario, en el sentido de que los integrantes de las listas de aspirantes a interinidad puedan participar en actividades de formación permanente. No obstante entendemos debería aclararse si, cuando se dice en la disposición adicional tercera que “*podrán acceder a los cursos de formación*”, el término “*cursos*” se utiliza en el sentido que recoge el artículo 4 del proyecto, de modo que no esté prevista su participación en otros tipos de actividades de formación permanente, como pueden ser los seminarios o las actividades de carácter institucional.

En la disposición adicional séptima se observa que después de titularse “*Mesa técnica de formación del personal docente no universitario*”, el texto de la disposición parece restringir el ámbito de

actuación de la citada Mesa al profesorado. Deberá aclararse este extremo.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante el citado Acuerdo de 2005, que resultan de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

De acuerdo con la Directriz 72, en la parte expositiva la referencia a la Constitución debe realizarse por su nombre completo, Constitución Española.

De igual manera, de acuerdo con la Directriz 73, la cita de la Ley 39/2015 en la parte expositiva debe incluir el título completo de la norma, esto es, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En la fórmula promulgatoria, de acuerdo con la Directriz 16, primero debe citarse “*el ministro que ejerce la iniciativa*”, que en el ámbito autonómico viene referido al consejero correspondiente y siempre en último lugar la referencia al dictamen del órgano consultivo, con la fórmula, según proceda, “*oído*” o “*de acuerdo*”, para añadir a continuación “*previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día...*”.

Conforme al uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos establecido en las citadas directrices, debe revisarse el texto proyectado teniendo en cuenta que no debe escribirse con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se hace referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición.

En el artículo 1.1 debe añadirse la preposición “*en*” delante de “*programas educativos*”.

Deberá revisarse la redacción de la disposición adicional sexta añadiendo signos de puntuación.

También con el ánimo de coadyuvar en la mejora de la redacción del texto, y en cumplimiento de la Directriz 101 del Acuerdo de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, que recomienda respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton y la Directriz 102, que recomienda evitar el uso de formas de pasiva sugerimos una nueva redacción de la disposición adicional séptima en los siguientes términos: “*La Consejería competente en materia de educación constituirá una Mesa Técnica de formación del profesorado, para el seguimiento de la aplicación de la normativa sobre reconocimiento y registro de actividades de formación del profesorado de la Comunidad de Madrid, y regulará su composición y funcionamiento*”.

Atendiendo a la Directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final segunda debe ir entrecomillada.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, puede someter

al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regula la formación permanente, la dedicación y la innovación del personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 14 de septiembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 360/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid