

Dictamen n.º: **541/24**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **19.09.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de septiembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen 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”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 29 de julio de 2024 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 540/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo 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 19 de septiembre de 2024.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, tiene como objetivo principal, y fin último, 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, así como su validez y eficacia.

Pretende, asimismo, acreditar la competencia digital de 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 texto remitido consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, dividida en cinco capítulos, con el siguiente contenido:

Capítulo I.- Relativo a disposiciones generales, se compone de seis artículos:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma.

Artículo 2.- Establece el ámbito de aplicación de la norma.

Artículo 3.- Determina el reconocimiento y equivalencia.

Artículo 4.- Se dedica a establecer las definiciones.

Artículo 5.- Hace referencia a los fines del procedimiento de acreditación.

Artículo 6.- Establece la estructura del marco de referencia de la competencia digital docente.

Capítulo II.- Referido a los principios, referentes e itinerarios del procedimiento de acreditación de la competencia digital docente, dividido en cuatro artículos:

Artículo 7.- Se refiere a la acreditación de la competencia digital docente.

Artículo 8.- Indica los principios que rigen el procedimiento.

Artículo 9.- Define los referentes e itinerarios de acreditación de la competencia digital docente.

Artículo 10.- Establece la unidad mínima de acreditación.

Capítulo III.- Referido a información, guía y apoyo al procedimiento, compuesto por dos artículos:

Artículo 11.- Se refiere a la información a los docentes de la Comunidad de Madrid.

Artículo 12.- Regula la guía de evaluación pública de la Comunidad de Madrid.

Capítulo IV.- Establece el desarrollo del procedimiento de acreditación a través de ocho artículos:

Artículo 13.- Se refiere a los requisitos de participación en el procedimiento de acreditación.

Artículo 14.- Referido a la descripción del procedimiento de acreditación de la competencia digital docente.

Artículo 15.- Relativo a procedimientos acreditativos e itinerarios de acreditación de la competencia digital docente.

Artículo 16.- Alude a la inscripción en el procedimiento.

Artículo 17.- Regula el desarrollo del procedimiento de acreditación de la competencia digital docente.

Artículo 18.- Se refiere a la notificación individualizada y a la inscripción en el extracto de formación del candidato.

Artículo 19.- Regula la certificación, efecto y vigencia, así como las normas comunes a todos los itinerarios.

Artículo 20.- Establece el contenido básico del documento acreditativo de la competencia digital docente.

Capítulo V.- Referido a la organización y gestión del procedimiento, dividido en tres artículos:

Artículo 21.- Se refiere al órgano competente del desarrollo del procedimiento de acreditación, su seguimiento y registro.

Artículo 22.- Alude a las funciones del órgano competente.

Artículo 23.- Referido a protección de datos.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene tres disposiciones finales, la primera relativa a habilitación normativa para el desarrollo de la norma; la segunda contempla la habilitación

para la aplicación y la tercera referida a la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, de 25 de octubre de 2023 (documento n.º 1 del expediente).
2. Primera versión del proyecto de decreto (documento n.º 2 del expediente).
3. Segunda versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, de 2 de abril de 2024 (documento n.º 3 del expediente).
4. Segunda versión del proyecto de decreto (documento n.º 4 del expediente).
5. Tercera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, de 20 de mayo de 2024 (documento n.º 5 del expediente).
6. Tercera versión del proyecto de decreto (documento n.º 6 del expediente).
7. Cuarta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, de 15 de julio de 2024 (documento n.º 7 del expediente).
8. Cuarta versión del proyecto de decreto (documento n.º 8 del expediente).

9. Copia de la 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 (documento n.º.9 del expediente).

10. Copia de la 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 (documento n.º.10 del expediente).

11. Copia de la 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 (documento n.º.11 del expediente).

12. 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 (documento n.º 12 del expediente).

13. Informe de impacto en materia de género de la directora general de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 7 de noviembre de 2023 (documento n.º 13 del expediente).

14. Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 2 de noviembre de 2023 (documento n.º 14 del expediente).

15. Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de la directora general de Igualdad, de 2 de noviembre de 2023 (documento n.º 15 del expediente).

16. Informe de 15 de noviembre de 2023 del director general de Atención al Ciudadano y Transparencia (documento n.º 16 del expediente).

17. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades (documento n.º 17 del expediente).

18. Informe de 9 de noviembre de 2023 de la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (documento n.º 18 del expediente).

19. Informe en materia de protección de datos firmado por la delegada de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 10 de octubre de 2023 (documento n.º 19 del expediente)

20. Escritos relativos a la no realización de observaciones al proyecto de las distintas secretarías generales técnicas de la Comunidad de Madrid: de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 2 de noviembre de 2023; de la Consejería de Sanidad, de 14 de noviembre de 2023; de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 8 de noviembre de 2023; de la Consejería de Digitalización, de 8 de noviembre de 2023; de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 2 de noviembre de 2023; de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 14 de noviembre de 2023 y de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 6 de noviembre de 2023. De igual modo, consta el escrito de observaciones formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (documentos n.º 20 a 27 del expediente).

21. Dictamen 41/2023, de 7 de diciembre, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documento n.º 28 del expediente).

22. El voto particular conjunto formulado por las dos consejeras representantes de CC.OO. en la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documento n.º 29 del expediente).

23. Resolución del director general de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, de 1 de marzo de 2024, por la que se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto (documento n.º 30 del expediente).

24. Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno sobre la reunión de 17 de abril de 2024 en la que el consejero de Educación, Ciencia y Universidades informó sobre el proyecto de decreto al Consejo de Gobierno (documento n.º 31 del expediente).

25. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 6 de junio de 2024 (documento n.º 32 del expediente).

26. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 17 de junio de 2024, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid (documento n.º 33 del expediente).

27. Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 24 de julio de 2024, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora (documento nº34 del expediente).

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 preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“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, Ciencia y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

La norma proyectada se dicta, como después veremos, en ejecución de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por lo que atañe a la competencia digital y la formación del profesorado.

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 como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

El Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”»*.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de decreto.

Ante la acumulación de asuntos y la imposibilidad de celebrarse plenos durante el mes de agosto, el presente dictamen no ha podido ser evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el 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 establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

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”*.

La Sentencia de Tribunal Constitucional 109/2019, de 3 de octubre, recuerda que ha examinado las dimensiones sustantiva y competencial de esta materia en más de treinta sentencias, de modo que los sucesivos pronunciamientos conforman un copioso acervo doctrinal, que sintetiza en que corresponde al Estado *“definir los principios normativos generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en el art. 27 CE”* asegurando *“una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador*

considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material” y que el Estado “ciertamente debe establecer esas bases de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas, en función de sus circunstancias específicas”.

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 lo sucesivo, LOE), modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre.

En materia de distribución competencial, el artículo 6 bis de la LOE dispone que corresponde al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas previstas en el artículo 6, y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de Educación y el desarrollo de las disposiciones de la LOE, refiriendo su apartado tercero que corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de Educación y el desarrollo de las disposiciones de la LOE.

La formación permanente del profesorado se regula en el artículo 102 de la LOE, como derecho y obligación de todo el profesorado, y surte efectos específicos en el desarrollo de su carrera profesional como mérito en procedimientos de promoción o movilidad o como requisito para obtener ciertos complementos retributivos. En particular, por lo que atañe al ámbito de la norma proyectada, el citado artículo 102, en su apartado 3, dispone:

“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”.

Además, la LOE contempla entre los fines del sistema educativo español en su artículo 2.1.1), “*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 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”.

Asimismo, el apartado 6 de dicho artículo dispone que “*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”.

Además, debe tenerse en cuenta la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que en su título X reconoce y garantiza un elenco de derechos digitales de los ciudadanos conforme al mandato establecido en la Constitución Española. Concretamente, el artículo 83 de esa ley dispone en su apartado 1 que

“el sistema educativo garantizará la plena inserción del alumnado en la sociedad digital y el aprendizaje de un consumo responsable y un uso crítico y seguro de los medios digitales y respetuoso con la dignidad humana, la justicia social y la sostenibilidad medioambiental, 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. Las actuaciones realizadas en este ámbito tendrán carácter inclusivo, en particular en lo que respecta al alumnado con necesidades educativas especiales.

Las Administraciones educativas deberán incluir en el desarrollo del currículo la competencia digital a la que se refiere el apartado anterior, así como los elementos relacionados con las situaciones de riesgo derivadas de la inadecuada utilización de las TIC, con especial atención a las situaciones de violencia en la red”.

El apartado 2 de ese artículo establece 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”.*

Además, debe tenerse en cuenta que 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»*.

La Conferencia Sectorial de Educación, órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y los gobiernos de las comunidades autónomas, en dicho ámbito sectorial, en su reunión de 14 de mayo de 2020, adoptó el Acuerdo sobre el marco de referencia de la competencia digital docente, cuyas decisiones *“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”*, conforme a lo dispuesto en el artículo 151.2.a), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

Dicho acuerdo (publicado en el BOE de 13 de julio de 2020, por Resolución de 2 de julio de 2020, de la Dirección General de Cooperación Territorial del entonces Ministerio de Educación y Formación Profesional), aprobado por todas las comunidades autónomas, implica:

- la utilización del marco de referencia de la competencia digital docente, dentro del ámbito de sus competencias, como instrumento para el diseño de sus políticas educativas con el fin de mejorar la competencia digital del profesorado para contribuir con ello a la adquisición y desarrollo de las competencias del alumnado y al buen funcionamiento de los centros (acuerdo primero).

- La consideración como equivalentes y, por tanto, el reconocimiento como tales por todas las Administraciones Educativas de aquellos procedimientos de certificación de la competencia digital docente que estén basados en el uso del marco de referencia de la competencia digital docente, así como los efectos sobre el desarrollo profesional que de ellos pudieran derivarse. En el caso de que alguna administración educativa adopte o haya adoptado para su profesorado un marco diferente sobre la competencia digital docente, se desarrollará un esquema de correspondencias con el presente marco de referencia con objeto de facilitar los procesos de reconocimiento y certificación entre administraciones y de avanzar hacia la convergencia entre los marcos existentes (acuerdo segundo).

- El marco de referencia de la competencia digital docente que se suscribe se considera un documento que se debe someter a una evolución y adaptación continua y, por tanto, estará sujeto a revisiones periódicas a través de grupos de trabajo especializados dependientes de la Comisión de Educación, que revisará y aprobará su contenido y que se elevarán al Pleno de la Conferencia de Educación para su aprobación cuando supongan cambios significativos sobre el Marco anteriormente acordado (acuerdo tercero).

De esta manera, de acuerdo con el compromiso de revisión periódica anteriormente mencionado, la Conferencia Sectorial de Educación aprobó el Acuerdo de 30 de marzo de 2022 sobre la actualización del marco de referencia de la competencia digital docente (publicado por Resolución de 4 de mayo de 2022, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial en el BOE de 16 de mayo de 2022), que, según se recoge en el propio acuerdo, surge debido *“al rápido cambio experimentado por las tecnologías digitales y la aceleración en la extensión de su uso a consecuencia de la pandemia generada por el SARS-CoV-2”* que hizo necesaria una profunda revisión de dicho marco, alineando las propuestas autonómicas, estatales y

europeas sobre competencias digitales con el objetivo de incorporar el conocimiento y la experiencia adquiridos durante los últimos años y facilitar la convergencia en la creación de un Espacio Europeo de Educación en 2025.

Por otro lado, por Acuerdo de 23 de junio de 2022, de la Conferencia Sectorial de Educación (publicado por Resolución de 1 de julio de 2022 de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial en el BOE de 12 de julio de 2022) se establecieron los procedimientos para la acreditación de los niveles de la competencia digital docente incluidos en el Marco de Referencia de la Competencia Digital Docente (MRCDD) vigente y recogidos en el anexo I del acuerdo. Además, se acuerda 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 acuerdo, así como los efectos sobre el desarrollo profesional que de ellos pudieran derivarse (acuerdo segundo) y utilizar los procedimientos recogidos en el anexo I como acuerdos comunes para acreditar y reconocer los niveles de competencia digital docente, conforme determinen las Administraciones educativas en el ámbito de sus competencias (acuerdo tercero). Asimismo, se conviene que serán unidades de las Administraciones educativas las responsables de expedir las acreditaciones de la competencia digital docente (acuerdo cuarto) así como que dichas unidades de las Administraciones educativas, serán las 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 acuerdo, en el plazo de un año a partir de su publicación en el BOE (acuerdo sexto).

Según consta en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, la Comunidad de Madrid votó favorablemente dicho acuerdo,

comprometiéndose a desarrollar y adaptar a la realidad de la región todo lo dispuesto en él, relativo al proceso de acreditación de la competencia digital docente. Con la norma proyectada, se pretende dar respuesta a este mandato *“para no generar desigualdad interautonómica en este ámbito, garantizando el acceso a dicho proceso acreditador en igualdad de condiciones respecto de los docentes del resto de comunidades autónomas de nuestro país, que ya están acreditando su competencia digital docente”*.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye 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 la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española y de las distintas leyes orgánicas que lo desarrollen.

Dentro del ámbito de sus competencias, la Comunidad de Madrid aprobó 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 de la Comunidad de Madrid, que según su artículo 1, tiene por objeto *“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 en programas educativos de ámbito autonómico, nacional e internacional, especialmente los de ámbito europeo”*.

Tal y como recoge la Memoria, se planteó inicialmente, a sugerencia del informe de Coordinación y Calidad Normativa, la opción de modificar el citado Decreto 120/2017, si bien, teniendo en cuenta

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, se decidió su desarrollo mediante un decreto independiente.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

El 20 de diciembre de 2023, el Consejo de Gobierno aprobó el plan normativo para la XIII legislatura, que contempla el proyecto de decreto que venimos analizando.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación *ex post*. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen.

En relación con el proyecto, la última Memoria señala 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”* y a continuación detalla dichas razones, sin realizar un mínimo análisis sobre su falta de concurrencia en la norma proyectada, lo que exige un esfuerzo de concreción, que ya fue puesto de manifiesto en el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, y ello sin perjuicio de recordar la importancia de la evaluación *ex post* de las normas jurídicas, como venimos reiterando en nuestros dictámenes, pues evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2 a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que *“tal y como expone el artículo 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, podrá prescindirse del trámite de consulta pública, entre otros supuestos, en el caso de normas presupuestarias u organizativas, o si la norma carece de impacto significativo en la actividad económica. En todo caso, expresa seguidamente este artículo, la concurrencia de las causas enunciadas será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.*

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”.

La afirmación de que la propuesta normativa “no presenta un impacto significativo sobre la actividad económica” resulta coherente con lo que la Memoria analiza en relación con el impacto económico de la norma proyectada y al que nos referiremos al analizar el contenido de dicha Memoria.

Por lo expuesto, la justificación relativa a la omisión del trámite se encontraría amparada en la circunstancia expuesta conforme a lo dispuesto en el apartado c) del artículo 5.4 del Decreto 52/2021.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que ostenta las competencias en la materia conforme 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. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 15 del Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cuatro memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por el director general de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, la última fechada el 15 de julio de 2024. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, 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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria que figura en el expediente remitido contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También 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 hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria destaca que la implantación del presente proyecto 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. Además, señala que tampoco tiene efectos sobre el empleo (ni facilitando la creación de empleo ni promoviendo su destrucción directa) y, 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.

Respecto al impacto presupuestario, la Memoria indica que el proyecto *“no supone ninguna intensificación de equipos informáticos ni requiere la creación de soportes o redes nuevas”*. Añade que *“en cuanto a las posibles medidas de aplicación ulterior de este proyecto normativo, la normativa estatal no ha especificado su impacto en materia retributiva, ni a efectos de traslados, ni respecto al acceso a puestos directivos o cualquier otra”*. Además, indica que *“en el ámbito de la Comunidad de Madrid no generará costes de personal, debido a que el proceso de acreditación de la competencia digital docente no repercutirá en ningún concepto retributivo de los docentes de la Comunidad de Madrid. Igualmente, no afectará, en ningún caso, a sus derechos o deberes, ni modificará las condiciones de prestación de servicios (horarios o forma de su prestación)”*.

La Memoria también realiza la detección de cargas administrativas para determinar que el proyecto normativo no plantea la creación de nuevas cargas administrativas. Añade que *“este proyecto normativo incide en elaborar un texto capaz de regular un procedimiento de acreditación de la competencia digital docente eficaz, siendo su cumplimiento lo menos costoso posible para los docentes de la Comunidad de Madrid. Ejemplos de ello son el empleo de medios electrónicos de EducaMadrid para el desarrollo de todo el proceso, y la actuación administrativa automatizada y gratuita, ya que la inscripción en el procedimiento no requiere ningún tipo de carga administrativa”*.

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 10ª 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.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Además, la Memoria se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y 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. Los preceptos de dichas leyes relativos a la evaluación de impacto sobre orientación sexual e identidad de género para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación de las personas LGTBI, han sido derogados por la Ley 17/2023, de 27 de diciembre, y por la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, cuya entrada en vigor se produjo el 29 de diciembre de 2023. No obstante, como la tramitación de esta norma se inició con anterioridad a la entrada en vigor de estas leyes, la Memoria mantiene el apartado de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, aprobado el 7 de diciembre de 2023 por la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CC.OO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3 a) del Decreto 38/2023, de 23 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se ha emitido el informe 75/2023 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de dicha consejería, de 10 de noviembre de 2023.

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 un informe 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 17 de junio de 2024, formulando unas observaciones, algunas de carácter esencial, las cuales han sido acogidas en parte en el texto

examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

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, y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021 se han evacuado informes sin observaciones por las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, excepto la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo que realizó diversas observaciones a la norma proyectada alguna de las cuales ha sido acogida en el proyecto, tal y como señala la Memoria.

Además, consta también el informe de 10 de octubre de 2023 de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid, conforme a lo previsto en el artículo 8.1 in fine del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en el que se propuso la modificación en la redacción del artículo referido a la protección de datos, lo que fue asumido por el órgano promotor del proyecto, según señala la Memoria.

De igual modo, se ha emitido informe favorable por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, conforme el artículo 7.1.e) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería, en el que se propuso dar mayor concreción al artículo relativo al desarrollo del procedimiento de acreditación, lo que fue acogido en el texto proyectado.

Asimismo, consta el informe favorable a la norma proyectada de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, emitido conforme a lo dispuesto en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23

de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid y el artículo 9.2.f) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Igualmente, se ha emitido informe de 27 de febrero de 2024, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid, conforme a lo establecido en el artículo 8.1 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y el artículo 21.r) del Decreto 248/2023, de 11 de octubre por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en el que se concluye que la norma proyectada no tiene repercusión en el capítulo 1.

En aplicación del artículo 4.2 e) y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 6 de junio de 2024.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del Decreto 52/2021, 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.

Por Resolución del director general de Bilingüismo y Calidad Educativa, de 1 de marzo de 2024 se sometió al trámite de

información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid. Según resulta de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, no se formularon alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Por otra parte, tal y como antes hemos señalado, tal trámite resulta completado también, al haber intervenido en el procedimiento el Consejo Escolar, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.5 de la Ley 12/1999, en el están representados todos los sectores implicados en el ámbito educativo (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, organizaciones sindicales, y titulares de centros privados, entre otros).

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva dividida en cinco capítulos, integrados por 23 artículos y tres disposiciones finales.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple 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). De esta manera describe la finalidad de la norma y contiene los antecedentes normativos. No obstante, al referirse a los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Educación, la parte expositiva señala que *“en el proceso digitalizador de las enseñanzas no universitarias han incidido sustancialmente dos decisiones de la Conferencia Sectorial de Educación con forma de acuerdos, con el voto favorable de la Comunidad de Madrid”* y a continuación se mencionan la Resolución de 4 de mayo de 2022 y la

de 1 de julio de 2022, ambas de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, cuando, en puridad, ambas resoluciones simplemente articulan la publicación de los acuerdos en el BOE, por lo que sería más adecuado que se aludiera a los Acuerdos de la Conferencia Sectorial de 30 de marzo de 2022 sobre la actualización del marco de referencia de la competencia digital docente y de 23 de junio de 2022, por el que se establecieron los procedimientos para la acreditación de los niveles de la competencia digital docente incluidos en el Marco de Referencia de la Competencia Digital Docente. Además, para completar los antecedentes en este ámbito, resultaría oportuno mencionar el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación de 14 de mayo de 2020, sobre el marco de referencia de la competencia digital docente.

Asimismo, la parte expositiva menciona las competencias en virtud de las que se dicta el proyecto normativo y justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, si bien, de acuerdo con las directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las directrices de Técnica Normativa), directrices 15 y 16, debe excluirse del párrafo relativo a la promulgación la referencia al artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que podrá citarse en un párrafo aparte.

Además, se observa que a la hora de mencionar los trámites seguidos en la elaboración de la norma se citan todos los trámites realizados cuando, conforme a la directriz 13 deben citarse los aspectos más relevantes de la tramitación, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública, el informe de los

Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y el dictamen del Consejo Escolar.

Entrando en el examen de la parte dispositiva, como hemos visto, el capítulo I contempla las disposiciones generales de la norma a través de 6 artículos.

El artículo 1 dispone el objeto de la norma, *“establecer los principios y características esenciales a los que se ha de ajustar el procedimiento de acreditación de la competencia digital docente del personal docente de los centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, así como su validez y eficacia”*.

La redacción del artículo, en la última versión remitida para dictamen de este órgano consultivo, pretende delimitar el objeto de la norma a sugerencia de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, pues al referirse la anterior versión a cuerpos docentes y profesorado que imparta enseñanzas no universitarias sostenidas con fondos públicos, parecía no incluir todas las situaciones administrativas y laborales a las que alcanza la norma proyectada conforme a lo dispuesto en su artículo 13. Sin embargo, no creemos que la nueva redacción colme el objetivo de delimitación, por lo que, para una mejor concreción del objeto de la norma parece más adecuado que se aluda expresamente al personal docente que se encuentre en alguna de las situaciones administrativas o laborales previstas en el artículo 13.

El artículo 2 establece el ámbito de aplicación de la norma proyectada, que, como es obvio, no es otro que la Comunidad de Madrid, por lo que, tal y como ha señalado algún órgano preinformante, resultaría oportuna su supresión. En este sentido, no se entiende la explicación contenida en la Memoria respecto al

mantenimiento de ese artículo en la norma proyectada en el hecho de que exista *“la posibilidad de que docentes de otras regiones quieran venir a Madrid a acreditar su competencia digital, o, habiendo obtenido un nivel de competencia digital docente, quieran reconocer y acreditar la misma en la Comunidad”*, pues ya el artículo 1 de la norma delimita el ámbito circunscribiéndolo a la Comunidad de Madrid y por otro lado, como ahora veremos, el artículo 3 establece el reconocimiento de las acreditaciones obtenidas en otras comunidades autónomas.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el 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, las comunidades autónomas suscriptoras del mencionado acuerdo se comprometieron a *“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 presente Acuerdo, así como los efectos sobre el desarrollo profesional que de ellos pudieran derivarse”*.

De esta manera, el artículo 3 de la norma proyectada contempla la mencionada equivalencia de las acreditaciones de competencia digital docente efectuadas por otras administraciones educativas autonómicas que estén basadas en la normativa nacional vigente y los acuerdos adoptados en esta materia por la Conferencia Sectorial de Educación, así como los efectos sobre el desarrollo profesional que de ellos pudieran derivarse.

La mencionada equivalencia que recoge el proyecto resulta obligada para las comunidades autónomas suscriptoras, como dijimos al referirnos a la habilitación legal y competencial, de conformidad con lo establecido en el artículo 151.2.a), de la LRJSP.

El artículo 4 de la norma proyectada, relativo a definiciones, según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, responde al objetivo de enunciar y definir los términos empleados en el proyecto para dotar de coherencia interna al proceso acreditador, salvando la omisión por parte de la Administración General del Estado en dicho aspecto.

En el apartado e) se define el “*área*” en materia de competencia digital, para después enunciar cuales son dichas áreas, lo cual resulta redundante con el artículo 6 de la norma proyectada relativo a la estructura del marco de referencia de la competencia digital docente, por lo que se sugiere la supresión de dicho aspecto, limitándose el apartado mencionado a recoger la definición de “*área*”.

Por otro lado, en el apartado p) se define el término “*apto*” en su inciso primero, pero a continuación se contemplan algunos aspectos que no responden a una definición sino a cuestiones de procedimiento como es lo relativo a la inscripción en el extracto de formación permanente así como los niveles de acreditación, y el reconocimiento de la equivalencia por todas las Administraciones educativas, por lo que no deberían formar parte del mencionado apartado que debe circunscribirse a las definiciones, según el objetivo del referido artículo 4.

El artículo 5 del proyecto recoge los fines del procedimiento de acreditación en línea con lo establecido en los artículos 2.1.1), 102 y 111.bis de la LOE, relativos, respectivamente, a los fines del sistema educativo español, la formación permanente del profesorado y las tecnologías de la información y la comunicación. Asimismo, resulta coherente con los acuerdos adoptados en este ámbito en el marco de la Conferencia Sectorial de Educación.

El capítulo I, relativo a disposiciones generales, se cierra con el artículo 6 que contempla la estructura del marco de referencia de la competencia digital docente, en consonancia con lo establecido en el Acuerdo de 30 de marzo de 2022, de la Conferencia Sectorial de Educación, sobre la actualización del marco de referencia de la competencia digital docente y el 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.

El capítulo II de la norma proyectada, relativo a *“principios, referentes e itinerarios del procedimiento de acreditación de la competencia digital docente”*, se inicia con el artículo 7, *“acreditación de la competencia digital docente”*, precepto que, en nuestra opinión, podría ser suprimido por razones de sistemática que sin duda han de redundar en la calidad técnica del proyecto, pues, por una parte contempla la definición de acreditación cuya ubicación parece más adecuada en el artículo 4, relativo a definiciones y que además ya se refiere al *“procedimiento de acreditación y reconocimiento de la competencia digital docente”*, de forma no totalmente coincidente con la definición que se contiene en el referido artículo 7, y de otra, porque el apartado segundo se circunscribe a mencionar de manera innecesaria el contenido de los artículos siguientes que, por otra parte, ya se contempla en la titulación del capítulo.

El artículo 8 se refiere a los principios que regirán el procedimiento. De acuerdo con la sugerencia realizada por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se ha incluido una referencia genérica a los principios recogidos en la Constitución Española y en la Ley 39/2015, para completar los que el propio precepto ya establecía, más específicos de su ámbito de regulación.

Los referentes e itinerarios de acreditación de la competencia digital docente aparecen enunciados en los dos primeros apartados del

artículo 9. El apartado primero, en línea con lo establecido en el anexo I del Acuerdo de 30 de marzo de 2022, establece como referentes los indicadores de logro, y, el apartado segundo, alude a los itinerarios, siguiendo lo establecido en el anexo I del acuerdo de 23 de junio de 2022, que al igual que la norma proyectada se refiere a la formación, la superación de prueba específica, las titulaciones oficiales que habiliten para la profesión docente, la observación del desempeño o el análisis y validación de evidencias, pero sin embargo el acuerdo no los denomina itinerarios sino procedimientos de acreditación, por lo que sería aconsejable unificar la terminología teniendo en cuenta que precisamente los mencionados acuerdos pretenden crear un marco común para todas las Administraciones educativas.

La concreción y desarrollo del contenido de los mencionados itinerarios, en el apartado 3 del artículo 9, no se ha estimado oportuno regularlos en sede reglamentaria, difiriéndolo a un momento posterior, lo que, como hemos señalado en muchas ocasiones, favorece la dispersión normativa en detrimento de la seguridad jurídica. En cualquier caso, dando cumplimiento a la consideración esencial de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, dicha regulación se establecerá mediante orden de la consejería competente en materia de Educación, teniendo en cuenta que son los consejeros quienes ostentan competencias normativas y no los directores generales, como se recogía en la anterior versión del proyecto.

En dicho apartado 3 del artículo 9, resultaría oportuna la supresión del inciso final relativo a la elaboración de una guía de evaluación pública de la Comunidad de Madrid por la dirección general competente en materia de acreditación de la competencia digital docente, ya que dicha previsión no parece guardar relación con el contenido del referido artículo y además su contenido se reitera en el artículo 12 de la norma proyectada.

El artículo 10, se refiere a la unidad mínima de acreditación, que, sin embargo, no aparece definida en el proyecto, concretamente en el artículo 4 de la norma proyectada que, como hemos visto, contempla las definiciones, por lo que se recomienda su inclusión para evitar posibles dudas interpretativas.

El capítulo III de la norma proyectada desarrolla en dos artículos, la información (artículo 11) y la guía de evaluación pública de la Comunidad de Madrid (artículo 12), aunque en su titulación también incluye el apoyo al procedimiento que, sin embargo, no parece tener reflejo independiente en el mencionado articulado. En relación con esta cuestión, la Memoria explica que el apoyo al procedimiento no solo consiste en la formación del profesorado. También implica la información al profesorado para su consecución y en ello juega un papel esencial la guía de evaluación pública, que muestra todos los requisitos por niveles, relación de documentos, reclamaciones, etc., de todo el procedimiento. De acuerdo con esa explicación y teniendo en cuenta el contenido del capítulo, sería oportuno excluir del título el “*apoyo al procedimiento*”, que resulta confuso y que parece quedar subsumido en la mencionada guía de evaluación pública, según la explicación que se contiene en la Memoria.

En todo caso, el artículo 11 se adecua a lo establecido en la LOE en relación con la formación permanente del profesorado y en particular, en el ámbito de la digitalización, concretamente en los artículos 102.3 y 103 de dicha ley.

El artículo 12 se refiere a la guía de evaluación pública de la Comunidad de Madrid, a realizar por la dirección general competente en materia de acreditación de la competencia digital docente y que será actualizada periódicamente. Dicho precepto establece el contenido mínimo de la mencionada guía, siendo inadecuado que en el apartado d) se aluda a la Resolución de 1 de julio de 2022, cuando la

referencia concreta sería al Acuerdo de 23 de junio de 2022 de la Conferencia Sectorial de Educación, ya que la citada resolución se limita a disponer la publicación del acuerdo, y, en todo caso, su cita parece innecesaria considerando que dicho acuerdo ha incidido de manera esencial en todo el proyecto y sin embargo no se cita en cada uno de los artículos.

El capítulo IV de la norma proyectada lleva por título “*desarrollo del procedimiento de acreditación*”, pero sin embargo su contenido es más amplio pues, propiamente, al desarrollo del procedimiento se refiere únicamente el artículo 17, mientras que los otros artículos se refieren a cuestiones no estrictamente relacionadas con el mencionado título como son las situaciones administrativas y laborales en las que se debe encontrar el personal docente para participar en el procedimiento de acreditación (artículo 13), las características de los procedimientos de acreditación en función de los distintos niveles (artículo 14) o cuestiones relativas a la acreditación y el contenido del documento acreditativo de la competencia digital docente (artículos 19 y 20), por lo que sería razonable modificar el título del capítulo IV para que refleje de una manera más exacta su contenido.

Como hemos dicho, el artículo 13, se refiere al personal docente que puede acceder a los distintos procedimientos, distinguiendo, las distintas situaciones administrativas y laborales en las que se pueden encontrar (apartado 3) y según se encuentren o no en el ejercicio activo de la profesión (apartados 1 y 2) lo que incide en el nivel de acreditación.

En este punto, la Memoria explica que “*de entre todas estas situaciones, el nivel a acreditar puede ser objeto de variación. En el supuesto de los niveles B1 y B2 se pretende mostrar el desempeño actual del docente en el aula, respondiendo, en el caso del nivel B1 a un perfil que integra en su quehacer diario las tecnologías digitales, y en el*

de un B2 a aquel que muestra un conocimiento experto de los medios e instrumentos digitales y los aplica en el ejercicio de la docencia directa. Si los docentes no están en ejercicio activo de la docencia resulta imposible mostrar su desempeño actual docente. De entre todas las situaciones administrativas anteriormente expuestas, quienes no estén en ejercicio activo, aunque sí podrán acreditar los niveles iniciales y avanzados, no podrán hacerlo en estos dos niveles intermedios B1 y B2. Por ello, queda limitado el acceso a estos dos niveles de acreditación a los docentes que, siendo funcionarios o trabajadores (si trabajan en centros concertados) estén en ejercicio activo de su profesión en el aula, poniendo en práctica todas las cuestiones relativas a los niveles competenciales B1 y B2”.

Por lo demás, se observa que en la enumeración del personal funcionario docente se atiende a lo establecido en la disposición adicional séptima de la LOE, que incluye en la función pública docente al cuerpo de inspectores de educación. No obstante, en la letra i), parece oportuna la supresión de la referencia al 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, pues dicha norma no tiene ninguna relación con la situación administrativa y laboral de dichos funcionarios que se regula en el referido artículo 13, al referirse el decreto de referencia, como su propia denominación indica, únicamente al procedimiento de acceso al cuerpo.

El artículo 14, se titula “*descripción del procedimiento de acreditación de la competencia digital docente*”, si bien no se entiende el uso del singular cuando es lo cierto que en el precepto se mencionan tres procedimientos de acreditación en función del nivel a acreditar, esto es, un procedimiento de carácter independiente para los niveles A1 y A2; de carácter sumativo, para los niveles B1 y B2 y de carácter consecutivo en los niveles C1 y C2. De igual modo, el

artículo 15 de la norma proyectada, incide en la pluralidad, al remitir a una orden de desarrollo de la norma proyectada la determinación de “*los diferentes procedimientos e itinerarios de acreditación*”. Con respecto a este último artículo, debemos incidir en el efecto perjudicial que para la seguridad jurídica implica la dispersión normativa en una materia y en la necesidad de unificar la terminología al hablar de procedimientos e itinerarios, lo que ya hemos puesto de manifiesto al comentar el artículo 9 de la norma proyectada.

Al procedimiento propiamente dicho se refieren los artículos siguientes, el artículo 16 que alude a la inscripción en el procedimiento, que no es otra cosa que la solicitud de participación, seleccionando el interesado, el itinerario y el nivel de acreditación y que se formalizara de manera individual, por medios electrónicos, y el artículo 17 que se refiere a la valoración y la evaluación de los itinerarios, enumerando los distintos procedimientos de acreditación (apartado 3 del artículo) que respetan los indicados en el anexo I del Acuerdo de 23 de junio de 2022, aunque se incurre en la confusión que venimos mencionando y que comentamos al referirnos a los artículos 9 y 15 de la norma proyectada.

El artículo 18 de la norma proyectada establece que el resultado de la valoración de la competencia digital docente, que se expresará de acuerdo a lo establecido en marco de referencia de la competencia digital docente, se notificará a cada candidato por los medios electrónicos dispuestos por la Comunidad de Madrid, salvando de esta manera la consideración esencial formulada por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, pues en la anterior versión del proyecto se dejaba en manos de la dirección general competente la determinación de los medios de notificación, cuando es lo cierto que el artículo 14.2 e) de la LPAC, establece la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones públicas, para

los empleados de dichas Administraciones para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, lo que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se desarrolla en 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.

El artículo 19, alude de una manera, en nuestra opinión reiterativa con el artículo 18.2 a la acreditación de la competencia digital docente, y de manera confusa señala que *“una vez concluidos los distintos itinerarios acreditativos y, habiendo comprobado la Administración educativa que todos los candidatos declarados aptos en los mismos reúnen los requisitos de participación establecidos, se emitirá la correspondiente acreditación del nivel de competencia digital docente, que quedará reflejada en el Registro de Formación Permanente del Profesorado de la Comunidad de Madrid”*, pues parece lógico que la comprobación de que se reúnen los requisitos de participación, que entendemos son los del artículo 13 de la norma proyectada, debe ser previa a la inclusión del candidato en cualquier itinerario acreditativo y a la declaración de apto por la Administración educativa.

Por otro lado, no se entiende la denominación del referido artículo 19 *“certificación, efecto y vigencia. Normas comunes a todos los itinerarios”*, cuando el precepto no alude a ningún certificado o efecto.

En cuanto a la vigencia, podría relacionarse con lo dispuesto en relación a que *“la acreditación de los docentes deberá ser reevaluada para su actualización en periodos no inferiores a seis años”*. Si bien debe destacarse la imprecisión de la citada previsión pues carece de cualquier tipo de desarrollo en la norma al no concretarse el modo en que deba llevarse a cabo la citada actualización ni el plazo, pues en *“en periodos no inferiores a seis años”* resulta bastante indeterminado.

Por lo expuesto, sería oportuno revisar la redacción del artículo, en aras a una mejor comprensión de la norma y en garantía de la seguridad jurídica.

El capítulo IV se cierra con el artículo 20, que regula el contenido básico del documento acreditativo de la competencia digital docente, de manera coincidente con el contenido mínimo establecido en el acuerdo quinto del Acuerdo de 23 de junio de 2022 de la Conferencia Sectorial de Educación.

La norma proyectada culmina con el capítulo V relativo a organización y gestión del procedimiento que desarrolla en los artículos 21 y 22, para referirse en el primero al órgano competente del desarrollo del procedimiento de acreditación, su seguimiento y registro, que será la dirección general que tenga atribuida la competencia en materia de acreditación de la competencia digital docente en la Comunidad de Madrid, y en el segundo, a las funciones de dicho órgano.

No parece que el artículo 23 relativo a protección de datos guarde relación con el contenido del capítulo, por lo que parece que, por razones de sistemática, podría ubicarse en el capítulo IV relativo al desarrollo del procedimiento o incluso suprimirse pues el respeto a la normativa en la materia no precisa ser recogido en la norma proyectada para que sea imperativo su cumplimiento.

En cuanto a los preceptos de la parte final, la disposición final primera, bajo la rúbrica “*habilitación normativa*”, faculta al titular de la consejería con competencias en materia de Educación “*para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del presente decreto*”, en línea con lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda, lleva por título “*habilitación para la aplicación*” y autoriza a la dirección General competente en materia de acreditación de la competencia digital docente para adoptar, en el ámbito de sus competencias, “*cuantas instrucciones y medidas sean precisas para la aplicación de lo dispuesto en el presente decreto*”, lo que debe entenderse como una habilitación para el dictado de instrucciones y medidas de carácter interno, dado que la competencia de desarrollo normativo corresponde a los consejeros conforme a lo anteriormente expuesto.

Por último, la disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, como excepción al plazo de veinte días de *vacatio legis* previsto con carácter general en el artículo 51.3 de la citada Ley 1/1983.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005. No obstante, consideramos oportuno realizar una serie de observaciones que coadyuven a la mejora técnica del proyecto, sin perjuicio de otras que hemos ido efectuando al referirnos a las cuestiones materiales del proyecto.

En el artículo 8, la cita de la Constitución debe hacerse como Constitución Española de acuerdo con la directriz 72. En ese mismo artículo, la cita de la LPAC debe hacerse completa (tipo, número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha y nombre) (directriz 73) al ser la primera vez que se cita en la parte dispositiva (directriz 80).

En el artículo 10, debería evitarse el hipérbaton que se contiene en sus dos apartados y, en caso de mantenerse, colocar una coma tras “C1”, en el apartado primero, y tras “C2”, en el apartado segundo.

En el artículo 11.2, debería añadirse el artículo “la” delante de “actualización”.

En el artículo 13.3, en la letra b) y en la letra j), debe tenerse en cuenta que, según el uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos que contemplan las directrices, la parte citada de una norma debe escribirse con inicial minúscula (“*título VI*”).

En la letra d) del referido artículo 13, debe tenerse en cuenta que el artículo 46 corresponde al texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y no al Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre por el que aprueba.

En la letra e) y en la j) no debe citarse el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que es la norma aprobatoria, sino el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

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, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 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.

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

Madrid, a 19 de septiembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 541/24

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid