

Dictamen n.º: **392/25**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **21.07.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de julio de 2025, 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 y limita el uso de dispositivos digitales en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 10 de julio de 2025 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 384/25, 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 21 de julio de 2025.

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 y fin regular y limitar el uso de dispositivos digitales de carácter individual mediante la aplicación de medidas que garanticen la detección y eliminación de las posibles situaciones de riesgo derivadas de la inadecuada utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, asegurando el derecho a la equidad y a la desconexión digital de los alumnos y sus familias y protegiendo la salud, los datos de carácter personal, la intimidad o la propia imagen de los menores.

Asimismo, el proyecto pretende ser consecuente con los preceptos marcados en la normativa vigente sobre la adquisición de la competencia digital de los alumnos, pues, según destaca la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, a través de entornos digitales restringidos y supervisados bajo la orientación docente, se asegura el fomento de habilidades de interpretación, organización y análisis de la información y se promueve la toma de conciencia de los riesgos y la gestión de los mismos, evitándolos o minimizándolos.

El texto remitido consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, dividida en cinco artículos, con el siguiente contenido:

Artículo 1.- Establece el objeto y el ámbito de aplicación de la norma.

Artículo 2.- Determina los fines del proyecto de decreto.

Artículo 3.- Hace referencia a la inclusión en el proyecto educativo de los centros de las actuaciones que garanticen la adecuada utilización de los medios digitales y limiten el uso de dispositivos digitales de carácter individual.

Artículo 4.- Se dedica a establecer la limitación del uso de dispositivos digitales en las diferentes etapas educativas.

Artículo 5.- Regula la supervisión y el asesoramiento por la Inspección Educativa.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene dos disposiciones adicionales, la primera relativa a la adaptación del proyecto educativo de los centros y la segunda contempla la regulación para los centros privados no concertados en el marco de su autonomía. Además, contiene tres disposiciones finales, la primera aborda la modificación del Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el Marco Regulator de la Convivencia en los Centros Docentes de la Comunidad de Madrid; la segunda contempla la habilitación normativa para el desarrollo del proyecto 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. Ficha relativa a la consulta pública del proyecto firmada por el viceconsejero de Política y Organización Educativa el 2 de diciembre de 2024 (documento 1 del expediente).
2. Resolución de 11 de noviembre de 2024 del viceconsejero de Política y Organización Educativa por la que se somete el proyecto al trámite de consulta pública (documento 2 del expediente).
3. Certificado firmado por la secretaria general del Consejo de Gobierno sobre la autorización de dicho consejo para la sumisión del proyecto al citado trámite de consulta pública (documento 3 del expediente).
4. Alegaciones recibidas durante el trámite de consulta pública (documento 4 del expediente).
5. Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial, de 19 de febrero de 2025 (documento 5 del expediente).
6. Primera versión del proyecto de decreto (documento 6 del expediente).
7. Segunda versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial, de 9 de abril de 2025 (documento 7 del expediente).
8. Segunda versión del proyecto de decreto (documento 8 del expediente).
9. Tercera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Educación Infantil,

Primaria y Especial, de 22 de mayo de 2025 (documento 9 del expediente).

10. Tercera versión del proyecto de decreto (documento 10 del expediente).

11. Cuarta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial, de 23 de junio de 2025 (documento 11 del expediente).

12. Cuarta versión del proyecto de decreto (documento 12 del expediente).

13. Quinta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial, de 7 de julio de 2025 (documento 13 del expediente).

14. Quinta versión del proyecto de decreto (documento 14 del expediente).

15. Informe de 17 de febrero de 2025, de la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial sobre el proyecto (documento 15 del expediente).

16. Informe sobre el proyecto de decreto del director general de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, firmado el 18 de febrero de 2025 (documento 16 del expediente).

17. Informe del director general de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, de 10 de marzo de 2025 (documento 17 del expediente).

18. Informe en materia de protección de datos, firmado el 20 de febrero de 2025, por la delegada de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades (documento 18 del expediente).

19. Informe de impacto en materia de género de la directora general de la Mujer, de 26 de febrero de 2025 (documento 19 del expediente).

20. Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 26 de febrero de 2025 (documento 20 del expediente).

21. Informe 7/2025 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 27 de febrero de 2025 (documento 21 del expediente).

22. Informe de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales en relación con el Consejo de Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, firmado por la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, el 5 de marzo de 2025 (documento 22 del expediente).

23. Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 18 de marzo de 2025 (documento 23 del expediente).

24. Informe de 3 de abril de 2025 de la letrada jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades sobre la consulta efectuada por la Secretaría General Técnica de la citada consejería en relación con la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015 (documento 24 del expediente).

25. Escritos relativos al proyecto de las distintas secretarías generales técnicas de la Comunidad de Madrid: de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 24 de febrero de 2025; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 28 de febrero de 2025; de la Consejería de Sanidad, de 3 de marzo de 2025; de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 27 de febrero de 2025; de la Consejería de Digitalización, de 28 de febrero de 2025; de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 24 de febrero de 2025; de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 5 de marzo de 2025 y de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 24 de febrero de 2025. Además, constan los informes con observaciones del viceconsejero de Digitalización, de 28 de febrero de 2025 y de la directora general de Salud Pública, de 26 de febrero de 2025 (documentos 25 a 35 del expediente).

26. Dictamen 12/2025, de 8 de mayo, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documento 36 del expediente).

27. Votos particulares y explicaciones de votos realizados por distintos consejeros al Dictamen 12/2025, del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (documentos 37 a 43 del expediente).

28. Informe de 22 de mayo de 2025 del subdirector general de Inspección Educativa (documento 44 del expediente).

29. Resolución del director general de Educación Infantil, Primaria y Especial, por la que se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto (documento 45 del expediente).

30. Alegaciones formuladas durante el trámite de información pública (grupo de documentos 46 del expediente).

31. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 24 de junio de 2025 (documento 47 del expediente).

32. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 4 de julio de 2025, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid (documento 48 del expediente).

33. Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 9 de julio de 2025, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora (documento 49 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 desarrolla, como después veremos, determinados aspectos 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, y en el ámbito autonómico, la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 4/2023).

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.

El presente dictamen se ha 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 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.

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 artículo 121 de la LOE, al referirse al proyecto educativo de los centros establece que, entre otros aspectos, recogerá la estrategia digital del centro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 111 bis.5.

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”.

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 la ya citada Ley 4/2023, cuyo artículo 10, integrado dentro del capítulo I de su título I, relativo a los derechos de los niños, contempla el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de datos de carácter personal y señala que

“La Comunidad de Madrid velará, en el ejercicio de sus competencias, por que se respeten los derechos al honor, a la intimidad personal, a la propia imagen y a la protección de datos de carácter personal de los niños, especialmente de los que se encuentren en situación de vulnerabilidad o desprotección, de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), y con la normativa estatal reguladora de estos derechos.

Asimismo, desarrollará acciones de formación, difusión y concienciación en materia de derechos al honor, a la intimidad personal, a la propia imagen y a la protección de datos de carácter personal, dirigidas a promover un uso seguro y responsable de los dispositivos digitales, de los servicios de la sociedad de la información y de las redes sociales, incluyendo la prevención de la sobreexposición de los niños en las redes sociales.

2. Las personas físicas o jurídicas deben garantizar la protección de la imagen y los datos personales de los niños en la publicación o difusión a través de redes sociales, medios de comunicación u otros servicios de la sociedad de la información, en los términos que establece la legislación estatal, y de manera especial respecto al consentimiento de los menores, a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 diciembre de Protección de Datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales.

Si la Comunidad de Madrid tiene noticia de la utilización o difusión de información o de imágenes personales relativas a niños, así como su almacenamiento por parte de medios de comunicación,

redes sociales o cualquier otro medio, que pueda implicar una intromisión ilegítima en sus derechos, lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal de forma urgente”.

Además, en el ámbito de sus competencias, la Comunidad de Madrid aprobó el Decreto 32/2019, de 9 de abril, con el objeto regular la convivencia escolar, concretar los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa, así como establecer las normas y procedimientos para la resolución de los conflictos en el marco de la autonomía pedagógica de los centros. Dicho decreto fue modificado por Decreto 60/2020, de 29 de julio, incorporando la prohibición expresa del uso de los teléfonos móviles y dispositivos electrónicos durante la jornada escolar, permitiendo su uso como herramienta didáctica o por razones de necesidad y excepcionalidad.

En este sentido, el artículo 32.2 del Decreto 32/2019, tras la citada modificación por el referido Decreto 60/2020, dispone que

“Las normas de convivencia de los centros incluirán, entre otras, las relativas a las relaciones entre los miembros de la comunidad educativa, el uso y cuidado de los espacios y recursos del centro, la actitud y comportamiento durante las actividades lectivas, complementarias y extraescolares, la puntualidad y la asistencia y el uso de objetos y dispositivos de uso personal, entre los que se incluyen los teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos, que pudieran obstaculizar el normal desarrollo de las actividades del centro.

El uso de teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos no estará permitido a los alumnos en los centros docentes durante la jornada escolar, entendida como el espacio de tiempo que incluye el horario lectivo, tiempo de recreo y los períodos dedicados al desarrollo de las actividades complementarias y extraescolares,

salvo que esté expresamente previsto en el proyecto educativo del centro con fines didácticos. Así mismo, en las normas de convivencia, los centros podrán limitar su uso en otros períodos, actividades y espacios de su competencia.

Se permitirá el uso de estos dispositivos a los alumnos que lo requieran por razones de necesidad y excepcionalidad, conforme a lo dispuesto en la normativa de convivencia del centro”.

Asimismo, la Comunidad de Madrid ha abordado en los decretos reguladores de la ordenación académica y el currículo de las diferentes enseñanzas, la competencia digital de los alumnos (Decreto 36/2022, de 8 de junio, relativo a la Educación Infantil; Decreto 61/2022, de 13 de julio, correspondiente a la Educación Primaria y el Decreto 65/2022, respecto a la Educación Secundaria Obligatoria).

Conforme a lo expuesto hasta ahora y en línea con lo expresado en las líneas precedentes, no cabe duda que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para la aprobación de la norma proyectada.

Por otro lado, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, 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 no contempla el proyecto de decreto que venimos analizando. En relación con ello, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 dispone que, en el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, como es el caso, *“su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo”*.

En este sentido, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo relativa a este proyecto justifica la necesidad de la norma, *“en respuesta al debate escolar, familiar y científico generado en la sociedad madrileña sobre la limitación y control de los dispositivos digitales de uso individual en los centros educativos y su incidencia en la formación integral de los alumnos, cuestiones sobre las que recientes estudios de sociedades médicas, comisiones de estudio y agencias de protección de datos han alertado”* y añade que dicha necesidad resulta inaplazable, abundando en *“el compromiso de velar por la seguridad, la integridad y la salud de los menores en edad escolar”*.

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, como es el caso. Respecto a dicha evaluación *ex post*, esta Comisión Jurídica Asesora viene reiterando en sus dictámenes su importancia, puesto que 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.

En relación con el proyecto, la última Memoria justifica la realización de la evaluación *ex post* de la norma y explica el modo en que se llevará a cabo, indicando que *“se centrará en la observación de*

la implantación del decreto una vez publicado en relación con la efectiva limitación del uso de dispositivos digitales (ordenadores, tabletas o similares) de manera individual en los centros educativos sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Para ello, de acuerdo con lo dispuesto para cada una de las enseñanzas, los centros deberán adecuar sus proyectos educativos estableciendo las medidas que garanticen la seguridad y la salud en el empleo de medios tecnológicos, bajo la supervisión y asesoramiento de la Inspección Educativa y en los plazos y condiciones establecidos en la disposición adicional primera de este decreto, así como en la elaboración de aquellos reglamentos que puedan derivarse de su desarrollo”.

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.

En este caso, se realizó el trámite a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, en el periodo comprendido entre el 9 y el 30 de diciembre de 2024, recibándose múltiples observaciones formuladas en su mayoría por familias, docentes o asociaciones, que reflejan el debate existente en la sociedad sobre el uso de los dispositivos digitales en las aulas y que se articularon en torno a tres posiciones, esto es, a favor de la limitación o prohibición de dispositivos digitales (tabletas, libros o pizarras digitales) en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid; a favor de una regulación normativa centrada no tanto en la limitación o prohibición en el uso sino en la adquisición de la competencia digital a través de la formación de docentes, familias y alumnos y en la

educación crítica y responsable y, la última, en contra de la limitación o prohibición del uso de dispositivos digitales en los centros.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo analiza detenidamente las diferentes posiciones y como se han tomado en consideración en la elaboración del proyecto normativo siempre teniendo en cuenta el objetivo de la norma, *“centrado en velar por la seguridad, el uso responsable y limitado de los dispositivos y la salud digital de los alumnos estableciendo a tal respecto una restricción temporal para cada etapa educativa”*.

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 Educación Infantil, Primaria y Especial, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 9 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 cinco memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por el director general de Educación Infantil, Primaria y Especial, la última fechada el 7 de julio de 2025. 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, para destacar que el proyecto no tiene efectos significativos y tampoco tiene incidencia en los capítulos de gasto asignados a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por lo que entiende que no resulta necesario aportar información o solicitar el oportuno informe específico al respecto

La Memoria también realiza la detección de cargas administrativas para determinar que el proyecto normativo no supone el establecimiento de cargas administrativas innecesarias a los ciudadanos en general, ni a los alumnos y familias en particular. De manera específica, en lo referido al impacto que el proyecto normativo puede suponer en aquellos centros sostenidos con fondos públicos en los que las familias hayan asumido las cargas asociadas a la adquisición de dispositivos digitales de uso individual, la Memoria explica que se debe tomar en consideración, que la utilización de dichos dispositivos estará permitida en aquellas materias, áreas o proyectos integrados que completen la oferta formativa de los centros, así como en el desarrollo de los programas institucionales implantados

por la consejería con competencias en materia de Educación, y en aquellas actividades de uso compartido, cuando implique el trabajo de dos o más alumnos en la ejecución de una tarea centrada en el desarrollo de la competencia digital, siempre bajo supervisión de los maestros y profesores, con finalidad pedagógica y de acuerdo con las limitaciones dispuestas para cada etapa en el proyecto. Además, la Memoria incide sobre lo establecido en la disposición adicional primera del proyecto, en el sentido de destacar que aunque, con carácter general, los centros deberán adecuar sus proyectos educativos a lo dispuesto en la norma durante el curso 2025-2026, aquellos centros que, a la entrada en vigor del decreto, tengan implantados proyectos educativos que requieran el uso individual de dispositivos digitales para el proceso de enseñanza y aprendizaje, dispondrán también del curso 2026-2027 para su adecuación completa, un margen temporal que, según la Memoria, se considera suficiente para que estos centros puedan llevar a cabo una adecuada estrategia y planificación.

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.

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. Resulta especialmente destacable el análisis que la Memoria realiza de las múltiples alegaciones que se han formulado durante el trámite de información pública, y el esfuerzo de sistematización y contestación a las numerosas observaciones formuladas al proyecto.

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 informe la Dirección General de la Mujer 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 8 de mayo de 2025 por la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, al que formuló su voto particular el consejero representante de FERE-CECA Madrid (titulares de centros privados concertados) y otros siete consejeros formularon una explicación de su voto favorable al referido dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3 e) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se ha emitido el informe 7/2025 de

Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de dicha consejería, de 27 de febrero de 2025.

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 4 de julio de 2025, formulando algunas observaciones al proyecto, ninguna de carácter esencial, que han sido acogidas en parte en la norma propuesta, 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 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad; la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, aportando el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, que realizaron diversas observaciones así como aportaciones a la norma proyectada, alguna de las cuales ha sido acogida en el proyecto, tal y como señala la Memoria.

Además, se ha emitido informe por la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 18 de marzo de 2025,

en el que se describe el procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información y su notificación a la Comisión Europea.

En relación con lo expuesto en dicho informe, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades formuló una consulta a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el 3 de abril de 2025, la letrada jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, informó que el proyecto de decreto, no resultaría incardinable en los supuestos que han de dar lugar al deber de comunicación a la Comisión Europea, a tenor de lo dispuesto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

Asimismo, se han emitido informes sobre la norma proyectada por la directora general de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial; por el director general de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, y por el director general de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, todos ellos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, realizando distintas observaciones y aportaciones al proyecto, cuya incorporación o no a la norma proyectada ha sido justificada en la Memoria.

De igual modo, el 20 de febrero de 2025, ha emitido informe la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en el ámbito de sus competencias, contempladas en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Además, consta el informe de 22 de mayo de 2025 de la Subdirección General de Inspección Educativa, habida cuenta de que el artículo 5 de la norma proyectada se refiere específicamente a las funciones de la Inspección Educativa en la supervisión de la aplicación de lo establecido en el proyecto y al asesoramiento en la aplicación de las medidas que garanticen la seguridad y la salud en el empleo de los medios tecnológicos, así como su equidad, gratuidad y accesibilidad. Dicho informe responde a las competencias recogidas en el artículo 8 del Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid, entre las que se incluye la de *“participar en la elaboración de la normativa que se refiera a sus actuaciones”*.

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 24 de junio de 2025.

Por último, consta que se recabó el informe del Consejo de Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, en virtud del artículo 51.2. a) de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, que le atribuye, entre otras, la función de *“informar, debatir o proponer cuantas actuaciones pretendan llevarse a cabo en materia de protección y defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia”*.

Ahora bien, dicho informe no se ha incorporado al procedimiento, señalando la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en su informe de 5 de marzo de 2025, que la Secretaría del Consejo de Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid

enviaría, cuando se constituyera el pleno del Consejo, el contenido del proyecto de decreto en tramitación al órgano antedicho.

En relación con dicha forma de proceder, hemos de señalar que es ciertamente irregular, pues si bien es cierto que el informe de dicho consejo no resulta preceptivo, una vez que se ha estimado oportuno recabar dicho informe, lo que resulta razonable considerando las funciones del citado consejo en relación con la protección y defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia y la incidencia que tiene en ese ámbito la norma proyectada, lo procedente es que se hubiera aprobado, si no era posible en un pleno ordinario, en el extraordinario que admite su normativa reguladora (artículo 6.3 del Decreto 64/2001, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid) e incorporado al procedimiento y no esperar a que se celebrara el pleno ordinario que se señala en el precitado informe de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, lo que puede llevar a la paradoja de que el informe del Consejo de Derechos de la Infancia y la Adolescencia se emita una vez que la norma haya sido aprobada, de manera que sus posibles aportaciones devengan irrelevantes.

En cualquier caso, no se estima necesaria la retroacción del procedimiento para recabar dicho informe, teniendo en cuenta el carácter no preceptivo del mismo, ya apuntada, así como que constan en el procedimiento las observaciones formuladas a la norma proyectada por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, a la que se encuentra adscrito el citado consejo, y que ostenta competencias relevantes en la materia sobre la que incide el proyecto de decreto.

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 Educación Infantil, Primaria y Especial, el proyecto de decreto se sometió al trámite de información pública, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, el periodo comprendido entre el 28 de mayo y el 17 de junio de 2025. Como ya hemos indicado, se formularon numerosas alegaciones dentro del trámite conferido al efecto de particulares, asociaciones o representantes de centros escolares, que han sido debidamente sistematizadas y contestadas en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

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.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada sin que corresponda a este órgano consultivo hacer valoraciones sobre oportunidad o conveniencia y destacando a priori, la depuración que ha sufrido la norma desde su versión inicial (la actual es la quinta propuesta), al incorporarse y adaptarse a las

observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos que han intervenido durante la tramitación del proyecto y muy particularmente, en relación con las múltiples alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia, fiel reflejo del debate existente tanto entre los expertos como en el resto de la ciudadanía sobre el uso de los dispositivos digitales, especialmente por lo que atañe a los menores de edad.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva, dividida en cinco artículos, y una parte final, compuesta por dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

La parte expositiva 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 estudios de diferentes organismos sobre los peligros derivados del uso indiscriminado de dispositivos digitales por niños y adolescentes, se estima que lo hace de una manera profusa, pretendidamente justificativa del proyecto y a la vez didáctica, lo que debe evitarse según la directriz 12 del Acuerdo 2005, por lo que se sugiere su revisión, bastando una referencia sucinta en la parte expositiva de la norma proyectada y reservando la referencia a los numerosos estudios sobre la materia a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo donde encuentra mejor acomodo.

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 de promulgación con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

Además, se observa que a la hora de mencionar los trámites seguidos en la elaboración de la norma se citan más trámites que los que resultan relevantes, entre los que se incluyen, como venimos reiterando, el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el Dictamen del Consejo Escolar, y además no se mencionan otros de relevancia, como los de audiencia e información pública, lo que contradice la directriz 13 del Acuerdo de 2005.

Entrando en el examen de la parte dispositiva, la primera referencia debe hacerse al artículo 1 que establece el objeto de la norma, esto es *“regular y limitar el uso de dispositivos digitales (ordenadores, tabletas o similares) de forma individual y compartida”* y el ámbito de aplicación *“los centros educativos sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”*.

En cuanto al objeto, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo es más explicativa, como le corresponde, al indicar que el objetivo de la norma proyectada es *“dotar de un marco normativo propio a la Comunidad de Madrid en materia de regulación y limitación del uso de dispositivos digitales (ordenadores, tabletas o similares) de manera individual y compartida en los centros sostenidos con fondos públicos, asegurando de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 bis. 5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, el diseño de estrategias que garanticen:*

□ *La formación integral de los alumnos en el uso de los medios tecnológicos, protegiendo a la infancia y enseñando progresivamente a los adolescentes, evitando el uso individual de los dispositivos digitales*

en los centros educativos, salvo casos justificados y debidamente acreditados por los servicios de orientación o servicios médicos.

□ *El fomento de la competencia digital mediante la adquisición de habilidades de interpretación, organización y análisis de la información, así como de destrezas que promuevan el uso seguro del entorno digital, la toma de conciencia de los riesgos derivados del abuso y la gestión de los mismos, aprendiendo a evitarlos o minimizarlos. Asegurando que los centros, en el ejercicio de su autonomía, promuevan la reflexión conjunta de los equipos docentes acerca del uso de los medios tecnológicos y seleccionen bajo la supervisión docente, entornos digitales adecuados y seguros para la infancia y la adolescencia.*

□ *El impulso de diferentes tipos de estrategias metodológicas basadas, entre otras, en la escritura, la lectura, la observación, la experimentación y la manipulación, asentando aquellos contenidos más memorísticos.*

□ *La planificación de propuestas formativas de sensibilización dirigidas tanto a los alumnos como a sus familias.*

□ *El derecho a la desconexión digital de los alumnos y sus familias”.*

Como ya tuvimos ocasión de expresar en nuestro Dictamen 295/20, de 14 de julio, en relación con el proyecto de decreto por el que se prohibía el uso de teléfonos móviles en los centros escolares, resulta evidente también en la norma que nos ocupa, que la limitación en el uso de los dispositivos digitales que se proyecta, constituye una potestad de la Administración educativa, en este caso, la autonómica, en el ejercicio de sus competencias en materia de Educación, a las que hemos aludido en la consideración de derecho segunda de este dictamen, lo que ha resultado avalado, en lo que concierne a los

teléfonos móviles, en sentencias como la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de noviembre de 2015 (rec. 344/2015).

Por otro lado, se observa que no se ha atendido a la sugerencia formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid sobre la conveniencia de incluir, la definición de dispositivos digitales o bien excluir expresamente los teléfonos móviles, prohibidos, con carácter general, en virtud del artículo 32, apartado 2 del Decreto 32/2019. En relación con ello, la Memoria explica que mantener la referencia genérica «dispositivos digitales» sin incluir especificaciones, se estima necesaria, dada la pretensión de la vigencia indefinida del proyecto normativo y la continua evolución del sector tecnológico. Además, en lo referido a los teléfonos móviles, la Memoria explica que el proyecto en tramitación establece limitaciones y prohibiciones concretas en su disposición final primera, en la redacción dada a la modificación del Decreto 32/2019, de 9 de abril.

No obstante, aunque la explicación dada por la Memoria pudiera ser razonable, también lo es que, para una mayor seguridad jurídica y con el objeto de facilitar la aplicación de la norma por los centros escolares, sería oportuno que se concretase que se entiende por dispositivos digitales, evitando la utilización de ejemplos y más de aún de términos imprecisos como “similares” que se contemplan en el artículo que venimos comentando y que contribuyen a generar una confusión no deseable en las normas jurídicas.

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación de la norma proyectada, se circunscribe, como hemos visto, a los centros educativos sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Alguno de los órganos que han informado en el procedimiento, como es el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, ha sugerido la

ampliación del ámbito de aplicación de la norma proyectada para incluir a todos los centros escolares de la Comunidad de Madrid, incluidos los centros privados.

Como de manera acertada se recoge en la Memoria, no se puede recoger en el proyecto la ampliación solicitada, por la necesidad de respetar el margen de autonomía de los centros privados no concertados reconocido en el artículo 25 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. No obstante, con el objetivo de conciliar el necesario respeto a la autonomía de dichos centros con lo dispuesto en la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia, sobre la protección de los derechos digitales de todos los alumnos, a sugerencia de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid, se incluyó en el proyecto una disposición adicional, relativa a los centros privados no concertados, con el fin de que estos centros recojan en su proyecto educativo las medidas que garanticen la adecuada utilización de los medios digitales en el proceso de enseñanza y aprendizaje de los alumnos.

El artículo 2 de la norma proyectada contempla los fines de la norma, en línea con los objetivos anteriormente apuntados que de manera más extensa se explican en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y donde, en nuestra opinión, encuentran mejor acomodo o, en su caso, en la parte expositiva de la norma. Dichos fines se orientan a la aplicación de medidas que garanticen la detección y eliminación de las posibles situaciones de riesgo derivadas de la inadecuada utilización de las tecnologías de la información y la comunicación; a asegurar la desconexión digital de los alumnos y sus familias; a proteger la salud, los datos de carácter personal, la intimidad o la propia imagen de los menores; a garantizar la adquisición de la competencia digital de los alumnos, a través de entornos digitales

restringidos y supervisados bajo la orientación docente, asegurando el fomento de habilidades de interpretación, organización y análisis de la información y promoviendo la toma de conciencia de los riesgos y la gestión de los mismos, evitándolos o minimizándolos.

Bajo el título “*inclusión en el proyecto educativo del centro*”, el artículo 3 del proyecto de decreto establece que los centros incluirán en su proyecto educativo, de manera clara y explícita, las diferentes actuaciones que garanticen la adecuada utilización de los medios digitales y limiten el uso de dispositivos digitales de carácter individual en el proceso de enseñanza y aprendizaje de los alumnos. Dicha previsión resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 121 de la LOE en relación con el artículo 111 bis 5 de la misma norma, a los que el texto se remite expresamente.

Como ya vimos, el artículo 121.1 de la LOE establece que el proyecto educativo del centro recogerá la estrategia digital del centro, de acuerdo con lo establecido en el citado artículo 111 bis 5, y en el marco de lo establecido por las Administraciones educativas (artículo 121.3). El citado artículo 111 bis 5 de la LOE insta a que las Administraciones educativas y los equipos directivos de los centros promuevan 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, debiendo 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 y fomentando 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.

El artículo 4 de la norma proyectada establece la limitación del uso de dispositivos de manera diferenciada para las distintas etapas educativas y distinguiendo entre el uso individual y el uso compartido (entendido como el trabajo de dos o más alumnos con dichos dispositivos en la ejecución de una actividad).

En relación con ello, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, tras dar cuenta de los numerosos estudios realizados por sociedades médicas y agencias de protección de datos, alertando sobre el peligro derivado del uso indiscriminado de dispositivos digitales por niños y adolescentes, así como las medidas tomadas al respecto por otros países de nuestro entorno, como Francia, Suecia o Países Bajos, señala que *“todas estas conclusiones, ratifican la necesidad urgente de abordar la puesta en marcha de medidas educativas centradas en la promoción de la salud digital y la protección de los derechos digitales, especialmente, en el caso de aquellos menores que por edad y madurez carecen de las herramientas y capacidades para tomar decisiones informadas y autorregularse en el acceso a los dispositivos electrónicos”*.

Asimismo, la Memoria explica que el proyecto *“establece limitaciones para las etapas de Educación Infantil y Primaria, donde los alumnos todavía están aprendiendo a establecer límites saludables o afianzando el uso de determinadas herramientas de manera constructiva sin interferir en otras responsabilidades y actividades esenciales. En el caso de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, en la que los alumnos gozan de un mayor grado de madurez, serán los centros los que, en el marco de su proyecto educativo, delimitarán el uso individual de dispositivos digitales según la edad y las características de las enseñanzas impartidas. Asimismo, si bien es cierto que el proyecto de decreto, pone su foco en la educación básica, no contempla los ciclos formativos de grado básico que, dada la singularidad y la*

variedad de sus ciclos formativos, estarán, a tal respecto, al amparo de lo dispuesto en su propia normativa”.

De esta manera, el artículo 4 del proyecto, en cuanto a las etapas de Educación Infantil y Primaria, contempla la prohibición de trabajar de forma individual con dispositivos digitales, así como que los docentes programen la realización de tareas académicas evaluables fuera del horario escolar que exija su ejecución a través de tales dispositivos (artículo 4.1) y, en cuanto al uso compartido en estas etapas, lo limita a determinadas horas en función de la etapa y el ciclo de la misma, y siempre bajo supervisión de los maestros y profesores y con finalidad pedagógica (artículo 4.3, a) y b)).

Por lo que se refiere a la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, está permitido tanto el uso individual (artículo 4.2) como el uso compartido (artículo 4.3 c)), siempre en las circunstancias que contemple el proyecto educativo del centro en función de las características de las enseñanzas, la edad y grado de madurez de los alumnos.

El artículo 4.4 excluye de las limitaciones establecidas el empleo de otros dispositivos digitales de uso no individual, como pizarras o pantallas de gran tamaño, si bien siempre bajo supervisión docente con una finalidad educativa.

Además, el proyecto permite que, a través del proyecto educativo del centro, se prevea la utilización individual o compartida de los dispositivos digitales necesarios para impartir aquellas materias optativas, áreas o proyectos integrados que completen la oferta educativa de los centros, así como en el desarrollo de los programas institucionales (artículo 4.5).

En relación con esto último, la Memoria explica que “*la Comunidad de Madrid, conocedora de la relevancia de una adecuada*

adquisición de la competencia digital de los alumnos en una sociedad en pleno avance tecnológico, y valorando la importancia de la autonomía de los centros en el desarrollo de sus proyectos educativos, dispuso mediante la normativa de aplicación, la posibilidad de completar su oferta formativa a través de la implantación de materias optativas, áreas o proyectos integrados así como la participación en programas institucionales establecidos por la consejería con competencias en materia de educación, en los que se podrá hacer uso de los dispositivos digitales siempre que sean imprescindibles para el desarrollo de competencias específicas esenciales. Cuestiones, todas ellas dispuestas en el artículo 4.5 del proyecto normativo”.

De igual modo, el artículo 4.6 del proyecto permite que, para aquellos alumnos que tengan una necesidad específica de apoyo educativo, conforme a lo dispuesto en un informe psicopedagógico o médico, puedan utilizar dispositivos digitales de uso individual o compartido en cualquier etapa educativa, siempre que lo necesiten.

Por último, el apartado 7 del artículo 4 del proyecto dispone que, en la enseñanza de “*saberes básicos*” se primará el uso de los libros en papel, la escritura a mano, la caligrafía, el dibujo, la memorización y la exposición oral, limitando al máximo la enseñanza de estos saberes a través de medios digitales.

Se observa que no se ha atendido la sugerencia de otros órganos que han informado en el procedimiento, algunos incluso con claras competencias en materia de Educación (Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio), para que se definiese el concepto de “*saberes básicos*” o se sustituyese por otro incluido en el currículo de las enseñanzas. En relación con ello, la Memoria explica que “*se evidencia no necesaria la inclusión de dicha definición, pues el objeto del proyecto de decreto no es referirse a los saberes básicos como elemento curricular, que en los decretos de la*

Comunidad de Madrid se encuentran definidos como contenidos (conocimientos, destrezas y actitudes propias de cada una de las áreas), sino más bien con la intención de reforzar la importancia de que los alumnos desarrollen habilidades básicas e instrumentales que necesitarán a lo largo de toda su trayectoria formativa”.

No obstante, dicha justificación no se estima suficiente, pues si el concepto, claramente indeterminado, genera dudas, incluso para quienes están familiarizados con la materia, como la dirección general antes citada, se evidencia la necesaria aclaración del término, por razones de seguridad jurídica, ya que su delimitación se reputa relevante para concretar en que concretos ámbitos de la enseñanza está vedado el uso de dispositivos digitales.

El artículo 5 del proyecto se refiere a la supervisión y el asesoramiento por la Inspección Educativa en relación con la aplicación del proyecto, lo que se enmarca en las funciones que tiene asignada dicha institución tanto en la LOE, como, por lo que se refiere al ámbito autonómico, en el Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por la que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid.

La disposición adicional primera regula la adaptación del proyecto educativo de los centros escolares. Así, establece un plazo general, que es el del curso 2025-2026, para que los centros adopten las medidas oportunas para que su proyecto educativo se adecue a lo establecido en la norma proyectada.

Además, el precepto fija un plazo excepcional, correspondiente al curso 2026-2027, para la adaptación completa al contenido del decreto, para los centros educativos que, a la entrada en vigor de la norma proyectada, tengan implantado un proyecto educativo que requiera la utilización individual de dispositivos digitales. Asimismo,

atendiendo a algunas de las alegaciones formuladas en el trámite de información pública y la observación formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en relación con la clarificación del precepto, se ha recogido, en relación con el citado plazo excepcional, que en el curso 2026-2027 no se podrán incorporar nuevos cursos o grupos al proyecto educativo que requiera la utilización individual de dispositivos digitales. Por último, también en relación con el curso 2026-2027, se dispone que los centros deberán adoptar medidas que garanticen la reducción del número de horas semanales de utilización de dispositivos digitales, la reducción del número de áreas con uso individual de dispositivos digitales y la eliminación progresiva de tareas académicas evaluables fuera del horario escolar que exijan su ejecución a través de dispositivos digitales.

La disposición adicional segunda, como ya dijimos, se ha adicionado al proyecto a sugerencia de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid, con el fin de conciliar el necesario respeto a la autonomía de los centros privados no concertados con lo dispuesto en la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia, sobre la protección de los derechos digitales de todos los alumnos, para que estos centros recojan en su proyecto educativo las medidas que garanticen la adecuada utilización de los medios digitales en el proceso de enseñanza y aprendizaje de los alumnos.

La disposición final primera contempla la modificación del apartado 2 del artículo 32 del del Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el Marco Regulador de la Convivencia en los Centros Docentes de la Comunidad de Madrid.

Como ya tuvimos ocasión de señalar en el ya citado Dictamen 295/20, de 14 de julio, el referido artículo 32 debe ponerse en relación con la naturaleza de las normas de convivencia contempladas en el

artículo 14 del Decreto 32/2019 que son de “obligado cumplimiento” y deben contemplar los deberes del alumnado. De esta forma, no se modifica que las normas de convivencia deban contemplar el uso de los teléfonos móviles recogiendo la prohibición reglamentaria de su utilización durante la jornada escolar. Igualmente, se mantiene que deberán precisar su utilización por alumnos que lo requieran por razones de necesidad y excepcionalidad.

Las modificaciones que se introducen responden a la supresión de la definición de la jornada escolar, que en el texto original se conceptuaba como “*el espacio de tiempo que incluye el horario lectivo, tiempo de recreo y los períodos dedicados al desarrollo de las actividades complementarias y extraescolares*”. Asimismo, se suprime la posibilidad de que los teléfonos móviles puedan utilizarse con fines didácticos. De igual modo, se elimina la referencia a dispositivos electrónicos, al ser objeto de regulación en la norma proyectada y evitar posibles incompatibilidades entre ambas regulaciones fundamentalmente por lo que atañe a la etapa de Educación Secundaria Obligatoria.

Tal y como explica la Memoria, dicha modificación responde a la necesidad de actualizar, de acuerdo con los resultados y recomendaciones reflejados en los diferentes estudios en los últimos años sobre el uso de teléfonos móviles durante la jornada escolar en los centros educativos.

No obstante, y como advierte el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, y no se ha atendido, debe incluirse una justificación en la Memoria sobre la supresión de la posibilidad de utilizar los teléfonos móviles con fines didácticos, en particular, añadimos, en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria.

En relación con ello, cabe recordar que el Consejo Escolar del Estado en su recomendación de 18 de junio de 2024, sobre “*el uso de*

dispositivos móviles en la Educación del siglo XXI”, si bien aboga por el objetivo de “móvil cero” en las etapas de Educación Infantil y Primaria, salvo razones individuales muy específicas relacionadas con la salud o con otras circunstancias personales o familiares debidamente justificadas, en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, recomienda su uso solo con finalidades pedagógicas y con ciertas restricciones (un fin educativo previsto con antelación y bajo supervisión, siempre que, si fuera necesario, sea proporcionado por el centro y considerando en todo caso la edad legal del alumnado para el uso de determinadas aplicaciones).

La disposición final segunda, 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 de lo dispuesto en el presente decreto*”, en línea con lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1983), que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

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.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, deben ser objeto de revisión las referencias al consejero que debe figurar con inicial minúscula (parte expositiva), si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia (así, por ejemplo, en el artículo 4.5 y en la disposición final segunda).

Asimismo, deben escribirse con inicial mayúscula las distintas etapas educativas (artículo 1), así como las referencias a la Inspección Educativa, en cuanto institución.

Además, de acuerdo con los criterios lingüísticos generales de las directrices de técnica normativa, debería evitarse el hipérbaton que se utiliza en algunos de los artículos (así, por ejemplo, el artículo 4.1 y 2).

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 y limita el uso de dispositivos digitales en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid”*.

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

Madrid, a 21 de julio de 2025

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 392/25

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid