

A.G.- 42/2024

INFC. – 2024/1209

S.G.C.- 123/2024

S.J.- 359/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 2453/2018, de 25 de julio, de la Consejería de Educación e Investigación, que regula la formación permanente, la dedicación y la innovación del personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.

El 17 de junio de 2024 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden.

- Dictamen 6/2024, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, emitido en la reunión celebrada el 29 de febrero de 2024, así como el voto

particular conjunto emitido por las Consejeras firmantes, representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales el 28 de febrero de 2024.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, emitida el 14 de junio de 2024, por la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades).

- Informe 7/2024 de Coordinación y Calidad Normativa, de 29 de enero de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 24 de enero de 2024, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 24 de enero de 2024, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Resolución del Director General Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 8 de marzo de 2024, acordando someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Orden.

- Informe de impacto económico y regulatorio, desde la perspectiva de defensa de la competencia y unidad de mercado, de la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 29 de enero de 2024.

- Informe de la Delegada de Protección de Datos en la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 20 de noviembre de 2023.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 13 de junio de 2024.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, modificar la Orden 2453/2018, de 25 de julio, de la Consejería de Educación e Investigación, que regula la formación permanente, la dedicación y la innovación del personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 2453/2018).

En cuanto a la finalidad de la modificación, según la MAIN, resulta necesaria *“para que el profesorado obtenga el reconocimiento y la valoración adecuada respecto de su participación en programas educativos, de ámbito autonómico, nacional e internacional, provenientes especialmente, del Programa Erasmus+ 2021-2027. Ello es debido a que el artículo 8 del texto normativo actual especifica la denominación de concretos proyectos de movilidad, adjudicándoles una serie de créditos de formación, así como asociaciones estratégicas y programas de «eTwinning» que, a día de hoy, no se corresponden con las acciones clave desarrolladas en el Programa Erasmus+ 2021-2027, ya implantadas en todas las comunidades autónomas (...)”*.

En definitiva, la modificación proyectada, como señala la MAIN tiene por objetivo *“adecuar la normativa autonómica al nuevo Reglamento (UE) 2021/817 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece Erasmus+, el Programa de la Unión para la educación y la formación, la juventud y el deporte, y se deroga el Reglamento (UE) nº 1288/2013”*.

La norma proyectada se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, constituida por un artículo único, seguida de una Parte Final, conformada una Disposición Final única.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"1. Corresponde al Gobierno:

a) La ordenación general del sistema educativo.

b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.

d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30.ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.

3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.

Por otra parte, la propia LOE, con carácter básico en el artículo 100, en cuanto a la formación inicial del profesorado, dispone que:

“1. La formación inicial del profesorado se ajustará a las necesidades de titulación y de cualificación requeridas por la ordenación general del sistema educativo. Su contenido garantizará la capacitación adecuada para afrontar los retos del sistema educativo y adaptar las enseñanzas a las nuevas necesidades formativas.

2. Para ejercer la docencia en las diferentes enseñanzas reguladas en la presente Ley, será necesario estar en posesión de las titulaciones académicas correspondientes y tener la formación pedagógica y didáctica que el Gobierno establezca para cada enseñanza.

3. Corresponde a las Administraciones educativas establecer los convenios oportunos con las universidades para la organización de la formación pedagógica y didáctica a la que se refiere el apartado anterior.

4. La formación inicial del profesorado de las diferentes enseñanzas reguladas en la presente Ley se adaptará al sistema de grados y postgrados del espacio europeo de educación superior según lo que establezca la correspondiente normativa básica.

5. El Ministerio competente en enseñanza universitaria junto a las educativas garantizarán, a través de los órganos de coordinación universitaria, la oferta de formación pedagógica y didáctica a la que se refiere el apartado 2, de modo que quede asegurado que el sistema educativo dispone de suficientes profesionales en todas las enseñanzas y especialidades, así como el derecho de toda la ciudadanía al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de mérito y capacidad”.

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

“1. La formación permanente constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las Administraciones educativas y de los propios centros.

2. Los programas de formación permanente deberán contemplar la adecuación de los conocimientos y métodos a la evolución de las ciencias y de las didácticas específicas, así como todos aquellos aspectos de coordinación, orientación, tutoría, educación inclusiva, atención a la diversidad y organización encaminados a mejorar la calidad de la enseñanza y el funcionamiento de los centros. Asimismo, deberán incluir formación específica en materia de igualdad en los términos establecidos en el artículo siete de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como formación específica en materia de acoso y malos tratos en el ámbito de los centros docentes. Del mismo modo deberán incluir formación específica en prevención, detección y actuación frente a la violencia contra la infancia.

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

profesionales y de centros para el fomento de la formación, la autoevaluación y la mejora de la actividad docente.

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

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

Finalmente, el artículo 103 de la LOE en cuanto a la formación permanente del profesorado de centros públicos establece que:

“1. Las Administraciones educativas planificarán las actividades de formación del profesorado, garantizarán una oferta diversificada y gratuita de estas actividades y establecerán las medidas oportunas para favorecer la participación del profesorado en ellas. Asimismo, les corresponde facilitar el acceso de los profesores a titulaciones que permitan la movilidad entre las distintas enseñanzas, incluidas las universitarias, mediante los acuerdos oportunos con las universidades.

2. El Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con las Comunidades Autónomas, favorecerá la movilidad internacional de los docentes, los intercambios puesto a puesto y las estancias en otros países”.

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

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

El Decreto 120/2017, de 3 de octubre, del Consejo de Gobierno regula la formación permanente del personal docente de enseñanzas universitarias de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 120/2017) así como el reconocimiento de su participación en actividades de innovación, actividades de especial dedicación y programas educativos de ámbito autonómico, nacional e internacional.

La Disposición Final primera habilita al titular de la Consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del Decreto y el artículo 9, apartado 4 establece que el procedimiento para la obtención de la certificación de actividades de formación, especial dedicación e innovación y participación en programas educativos de ámbito autonómico, nacional e internacional, se establecerá por orden de la Consejería competente en materia de educación.

De acuerdo con tales habilitaciones, desarrolla dicho Decreto la Orden 2453/2018 que se pretende modificar.

Por tanto, en virtud de lo precedentemente expuesto, es innegable que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para dictar una norma que afronte la regulación del ámbito material reseñado.

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y LÍMITES

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos puntuales. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la

diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Consejería de Educación, Ciencia y Universidades- para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden, supuesta ya la competencia autonómica por razón de la materia.

Sobre dicha cuestión, ha de asumirse el criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012 -entre otros-, en los que se nos ilustra sobre la necesidad de que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma, el Consejo de Gobierno, se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

Al respecto, y como hemos advertido previamente, el Decreto 120/2017 contiene en su Disposición Final primera, la pertinente habilitación para su desarrollo normativo en favor del titular de la consejería competente en materia de educación.

Y, de forma más específica, el artículo 9, apartado 4 dispone que el procedimiento para la obtención de la certificación de actividades de formación, especial dedicación e innovación y participación en programas educativos de ámbito autonómico, nacional e internacional, se establecerá por orden de la Consejería competente en materia de educación.

El Consejero de Educación, Ciencia y Universidades, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 41.d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), puede ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad

reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante Orden, la materia señalada.

CUARTA. - PROCEDIMIENTO

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

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

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, conviene traer a colación lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), que dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

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

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

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

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

Según la MAIN, la omisión del trámite de consulta pública se justifica en los siguientes términos:

“Tal y como expone el artículo 61.3 y 4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y 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 último artículo, la concurrencia de las causas enunciadas será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN. En concreto, la propuesta de modificación normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica y tampoco impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ya que la necesidad de modificación de los criterios de valoración de participación en programas educativos de ámbito autonómico, nacional e internacional previstos en la Orden 2453/2018, de 25 de julio, carecen de incidencia sustancial en la actividad económica de la Comunidad.

La norma objeto de aprobación tiene como finalidad la aprobación del proyecto de orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden

2453/2018, de 25 de julio, de la Consejería Educación e Investigación, que regula la formación permanente, la dedicación y la innovación del personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid.”.

Examinado su tenor no puede entenderse que se justifiquen suficientemente los motivos invocados para entender que no es necesario el trámite de consulta pública. Sin embargo, la MAIN, con ocasión del análisis de impacto económico y presupuestario (página 17), explica que la norma proyectada no tiene impacto presupuestario ni influencia sobre la actividad económica, circunstancias que también justificarían la omisión del trámite de consulta pública.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el Proyecto al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 5 y 25 de abril de 2024, ambos inclusive, no habiéndose recibido alegaciones.

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes

que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

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

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Se ha emitido informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme a lo previsto en los artículos treinta y cuatro de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/2022), el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, , y el artículo 25.3 a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021.

Se ha emitido informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades en materia de protección de datos. Este informe se ha solicitado de conformidad con las funciones asignadas a la Delegación de Protección de Datos de esta Consejería de Educación, Ciencia y Universidades por el artículo 39 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el 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 el artículo 36 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

También se ha incorporado informe de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de conformidad con el artículo treinta y tres de la Ley 11/2022 y el artículo 19.3.b) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Por otro lado, la MAIN justifica que no procede la evaluación *ex post* de la norma, de conformidad con los artículos 3.3, 3.4 y 13.2 del Decreto 52/2021.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, lo que vendría a dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

QUINTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO

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

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

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

También se ajusta a lo prevenido en la Directriz 7, en tanto establece: *“En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada”*, así como a la Directriz 53 que señala: *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...”*.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia de la Orden originaria con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

Finalmente, y de acuerdo con la precitada Directriz 53, se sugiere incluir en el título la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce, con referencia a aspectos concretos de la norma que modifica.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido, como aspectos más relevantes de la tramitación, los informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y de Administración Local, sobre coordinación y calidad normativa; de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, sobre los análisis de impactos de carácter social; y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

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

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual: *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.*

En relación con el principio de transparencia, se señala en el párrafo 12, que se ha efectuado *“el correspondiente trámite de audiencia e información públicas”*, si bien lo correcto sería referirse a *“los correspondientes trámites de audiencia e información pública”*, como se señala en el Dictamen 159/2023, de 30 de marzo de 2023, al puntualizar que se trata de dos trámites y en el Dictamen 413/2023, de 27 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que expresa *“que el calificativo de “pública” solo se predica respecto del segundo trámite, a pesar de que el Decreto 52/2021 recoge este extremo de manera errónea”*, extremo que debería corregirse.

En el párrafo 12 se sugiere sustituir el término *“proyecto normativo”* -más propio de la MAIN-, por *“esta Orden”*, *“Disposición normativa”*, o cualquier otra similar.

De igual forma se sugiere aligerar la parte expositiva, en relación a los antecedentes contenidos en el párrafo 1 y 2, al tiempo que se considera innecesaria la comparativa que se

expresa en el párrafo 6 entre el Programa Erasmus+ (2014-2020) y el Programa Erasmus+ (2021-2027), contenido más propio de la MAIN:

En cuanto a la Parte Dispositiva es necesario valorar si el Proyecto autonómico se acomoda a la normativa comunitaria, básica y de la Comunidad de Madrid que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por el Reglamento (UE) 2021/817 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece Erasmus+, el Programa de la Unión para la educación y la formación, la juventud y el deporte, y se deroga el Reglamento (UE) n° 1288/2013, la LOE y el Decreto 120/2017.

El artículo único titulado, relativo al precepto modificado se conforma de un texto marco en el que únicamente se hace referencia al precepto que se modifica y tipo de modificación que se realiza, seguido del texto regulación, tal y como determina la Directriz 57.

En virtud del artículo único se modifica el artículo 8 de la Orden 2453/2018.

La MAIN argumenta de manera muy amplia las distintas modificaciones de acuerdo con el Reglamento (UE) 2021/817 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece Erasmus+, el Programa de la Unión para la educación y la formación, la juventud y el deporte, y se deroga el Reglamento (UE) n° 1288/2013, manteniendo una estructura similar a la dispuesta en la redacción actual del artículo 8 de la Orden 2453/2018, aunque introduciendo la nueva acción, programa o proyecto concreto y su cómputo crediticio, por lo que nos remitimos a su contenido que consideramos correcto.

Literalmente se justifica el nuevo contenido del artículo en los siguientes términos:

“El artículo 8 del texto normativo actual especifica la denominación de concretos proyectos de movilidad, adjudicándoles una serie de créditos de formación, así como asociaciones estratégicas y programas de eTwinning que, a día de hoy, no se corresponden con las acciones clave desarrolladas en el Programa Erasmus+ 2021-2027, ya implantadas en todas las comunidades autónomas. En concreto, las acciones KA120, KA121-122, KA 121

consorcios, KA 220, KA 210, así como el reconocimiento de los sellos de calidad nacional y europeo de eTwinning.

Específicamente, el artículo 8 de la Orden 2453/2018, de 25 de julio, pondera, en la coordinación de proyectos de movilidad dos tipologías (hasta diez movilizaciones y más de diez movilizaciones). Sin embargo, el Programa Erasmus+ 2021-2027 prevé, para las acciones KA121 y KA122 relativas a la coordinación de proyectos de movilidad tres tipologías (hasta diez movilizaciones, entre once y treinta movilizaciones, y más de treinta movilizaciones), variando, a su vez el cómputo de créditos de formación de cada una de ellas.

En lo relativo a la coordinación de un consorcio, también hay modificaciones sustanciales. En concreto, la prevista actualmente por la Orden 2453/2018, de 25 de julio, que dispone una variación entre la coordinación de un consorcio de hasta diez movilizaciones y la de la coordinación de un consorcio de más de diez movilizaciones. El Programa Erasmus+ 2021-2027, de nuevo crea tres agrupaciones distintas con un cómputo crediticio diferente y las reagrupa dentro de la acción KA121, distinguiendo entre consorcios de hasta diez movilizaciones, consorcios de entre once y treinta movilizaciones y, finalmente, consorcios de más de treinta movilizaciones.

Las acciones relativas a la coordinación de un centro educativo socio de un consorcio también ha sido modificada, distinguiendo la Orden 2453/2018, de 25 de julio, entre coordinaciones de hasta diez movilizaciones y de más de diez movilizaciones, y estableciendo el nuevo Programa Erasmus+ 2021-2027 en su acción KA121 tres grupos: coordinación de hasta diez movilizaciones, de entre once y treinta movilizaciones y más de treinta movilizaciones.

El cómputo crediticio de la participación en un curso (actividad formativa estructurada), participante en docencia (docencia directa), participante en periodo de observación y la tutoría MLD (tutoría de alumnado de formación profesional) también ha sido modificada, reformulada y categorizada con una nomenclatura distinta por el Programa Erasmus+ 2021-2027.

También se han producido modificaciones sustanciales en el cómputo crediticio y horario de los programas eTwinning y Jean Monnet.

Igualmente, el texto normativo distingue el cómputo de «actividades de formación» y el de «actividades de innovación». A este respecto, cabe recordar que 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, establece en su artículo 7 la definición de las actividades de innovación. Indica que serán «aquellas realizadas al amparo de convocatorias de innovación, calidad u otras actividades oficiales ofertadas por la Administración educativa de ámbito autonómico, estatal o internacional, que así se consideren por la Consejería competente en materia de educación».

Ello es relevante de cara a la distinción entre éstas y las actividades de formación permanente, definidas en el 3 de la norma como «el conjunto de actuaciones y actividades dirigidas al personal docente para su perfeccionamiento, actualización y mejora continua en el desarrollo de sus competencias profesionales».

Esta distinción está presente en el texto normativo a la hora de calificar una tipología u otra en función de las actividades realizadas por los docentes.

Asimismo, la limitación temporal en el cómputo para el reconocimiento de este tipo de actividades de movilidad circunscrito a un curso escolar responde a que un docente en un mismo curso puede realizar varias acciones formativas y de innovación relacionadas con la movilidad de manera superpuesta, esto es, mediante un único proyecto o actividad, realizar varias objeto de reconocimiento. De ahí la necesidad de limitar el cómputo crediticio, ya que, en comparación con el resto de actividades propias de la formación permanente no vinculada a movilidad, la dedicación y la innovación del personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid resultarían en desventaja.

Todo ello implica modificar la Orden 2453/2018, de 25 de julio, para adaptar e introducir las novedades del Programa Erasmus + 2021-2027”.

Por otra parte, su contenido responde a la habilitación contenida en el artículo 9, párrafo 3, del Decreto 120/2017 que establece que:

“La valoración de las actividades de innovación y la participación en programas educativos autonómicos, nacionales e internacionales, especialmente los de ámbito europeo, se determinará por orden de la Consejería competente en materia de educación”.

La Parte Final de la norma contiene una **Disposición Final única** que regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51, apartado 3 de la Ley 1/1983.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el Proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 2453/2018, de 25 de julio, de la Consejería de Educación e Investigación, que regula la formación permanente, la dedicación y la innovación del personal docente no universitario de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales incorporadas al Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**LA LETRADA JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO EN LA
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES**

Begoña Basterrechea Burgos

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerria

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