



Informe nº registro DG-SSJJ: 386/2023

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Dirección General de Innovación y Formación Profesional que ha tenido entrada con fecha 4 de julio de 2023, sobre el *Proyecto de orden por la que se regulan los procedimientos para la acreditación de niveles de competencia digital docente del Marco de Referencia de la Competencia Digital Docente del profesorado no universitario en la Comunidad Autónoma de Aragón*, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. – Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En el presente caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril (en adelante “**TRLPGA**”) y en los artículos 5.2 a) y 5.3 del ya citado Decreto 169/2018, este informe tiene carácter preceptivo y no vinculante.

Segundo. – Título competencial

La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta la competencia compartida con el Estado en Educación. Así, el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española señala que:

*<<1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: **30.ª** Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y 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>>.*

El Estatuto de Autonomía la recoge en su artículo 73:



<<Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación (...)>>.

Tercero. - Competencia para la elaboración.

El proyecto normativo desarrolla el contenido de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, Ley Orgánica de Educación, en particular, según se señala en la exposición de motivos y en la memoria justificativa, su artículo 111. Bis.5 sobre la promoción de las Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante “TICs”) y el artículo 102.1 sobre la formación permanente del profesorado.

Así, la Conferencia Sectorial de Educación, en reunión de fecha 23 de junio de 2022, aprobó un Acuerdo sobre la certificación, acreditación y reconocimiento de la competencia digital docente, relacionado con la Resolución de 4 de mayo de 2022, mediante la que se actualizaba Marco de Referencia de Competencia Digital Docente (en adelante “MRCDD”).

La norma se ha tramitado como un proyecto de Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte. Así, se ha de analizar el artículo 36.6 de Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante TRLPGA), dispone lo siguiente (la negrita y el subrayado son nuestros):

*6. Las personas titulares de las vicepresidencias y de los departamentos podrán aprobar las correspondientes disposiciones reglamentarias en asuntos de orden interno en las materias de su competencia. **Igualmente, podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno.***

En la exposición de motivos de la norma en tramitación no se señala cuál es la norma legal o reglamentaria que habilita al Consejero para dictar esta Orden. A su vez, en la memoria y en



la exposición de motivos del borrador remitido para informe se cita la Orden ECD/579/2019, de 7 de mayo, por la que se regula la convocatoria, reconocimiento, certificación y registro de las actividades de formación permanente del profesorado no universitario. La meritada Orden desarrolla el Decreto 166/2018, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la formación del profesorado de enseñanzas no universitarias que presta sus servicios en centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón, y su Disposición final primera contiene una habilitación de desarrollo normativo para el titular del Departamento. Por ello, se ha de clarificar en la memoria y, en su caso, en la exposición de motivos de la norma cuyo borrador es objeto de este informe, si efectivamente se dicta en desarrollo del Decreto 166/2018. En otro caso, sería preciso que se citara expresamente cuál es la norma de desarrollo y que contiene la habilitación para dictar la presente orden y, en el caso de que no existiera, la norma en tramitación habría de revestir la forma de Decreto del Gobierno de Aragón.

En definitiva, en la redacción final de la norma objeto de informe se ha de citar expresamente cuál es la habilitación del Consejero y, si no se encuentra regulada, la norma deberá tramitarse como Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón y no como de Proyecto de Orden del Consejero.

Quinto. - Procedimiento

El de reglamento no se recoge en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón para el año 2023, aprobado mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 28 de diciembre de 2022, que señala que deriva del Plan de 2022, por lo que se habrá de justificar esta circunstancia en la memoria y así se recoge tal motivación en la memoria complementaria de 12 de mayo de 2023.

Desde el punto de vista procedimental, la tramitación debe adecuarse a las exigencias contenidas en los artículos 42 y siguientes del TRLPGA.

De acuerdo con lo anterior, obran en el expediente los siguientes documentos:



1º) La Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, de 23 de febrero de 2022, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Orden y se encomienda a la Dirección General de Innovación y Formación Profesional.

2º) Se incorpora consulta pública previa, exigida por el artículo 43.1 TRLPGA. Además, según el artículo 47 TRLPGA se celebrarán los trámites de audiencia e información pública. **En el expediente no consta la celebración del trámite de audiencia a las organizaciones y asociaciones reconocidas que agrupan o representan a los docentes, cuyas competencias digitales se pretende acreditar mediante este mecanismo, en la memoria tampoco se argumenta sobre la realización de este trámite.** Respecto del de información pública, se ha constatado que se publicó la tramitación en el BOA de 23 de mayo de 2023 (núm. 96) y constan en el expediente las distintas alegaciones recibidas.

3º) A continuación, se incorpora la memoria justificativa firmada el 21 de marzo de de 2023 por el Director General de Innovación y Formación Profesional, en la que se hace referencia al objeto de la norma, a su inserción en el ordenamiento jurídico, los aspectos procedimentales, la justificación de la necesidad y oportunidad e impacto social de la normal, el cumplimiento de los principios de buena regulación, el análisis de su contenido. Además, tras el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, se elaboró una memoria complementaria de fecha 12 de mayo,

Respecto de su contenido, hemos de señalar como ya se ha apuntado en el apartado tercero de este informe, que es insuficiente la argumentación sobre la habilitación competencial del Consejero para dictar la norma cuyo borrador es objeto de informe, **por lo que se requiere un complemento de la memoria obrante en el expediente de elaboración para cumplir con lo preceptuado por el artículo 44.1 del TRLPGA.**

3º) En cuanto a la memoria económica, se regula en el artículo 44.3 del TRLPGA y en ella se analizará *"la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones"*.

La memoria de 12 de mayo de 2023 recoge que los costes de la implantación de este sistema se financiarán con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea hasta el primer semestre de 2024 y, con posterioridad, con cargo al presupuesto del Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Se realiza una previsión de distribución de



gastos por semestres desde 2021 hasta el primer semestre de 2024 con unos importes que no queda claro a qué se refieren. La memoria no recoge ni argumenta por qué se realiza una previsión desde 2021, cuando la actuación se va a implantar desde 2023. Tampoco recoge cuál es la previsión de gastos para futuros ejercicios, cuando la asunción del gasto le corresponda al Departamento y si ello supondrá un incremento de gasto para la Administración de la Comunidad Autónoma. Tampoco detalla cuál es la previsión del coste de implantación del sistema ni el número de docentes que se prevé que inscriban su competencia en el citado registro.

En definitiva, la memoria señala que se aplicarán fondos europeos hasta el año 2024, pero sin embargo manifiesta que la creación del registro no supondrá un aumento del gasto para el Departamento ya que las funciones se asumirán por personal del propio Departamento.

Así, ha de elaborar un complemento de la memoria que clarifique si la implantación del sistema que se pretende va a suponer un aumento de gasto y cuál es la previsión de gasto tras el primer semestre de 2024.

En el caso de que suponga la asunción de compromisos financieros se **requerirá informe de la Dirección General de Presupuestos y de Política Financiera** previsto en el artículo 48.2 del TRLPGA que dispone que se requerirá informe del Departamento de Hacienda, concretando el artículo 13.1 de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2023 que la emisión del informe le corresponde a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería:

1. Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

4º) Los proyectos de disposiciones normativas deberán ir acompañados de informe de evaluación de impacto de género, que será elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente e incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.



En el expediente consta informe de evaluación de impacto de género e impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como el de impacto por razón de discapacidad, de 26 y 27 de mayo de 2022 respectivamente.

5º) Asimismo, el artículo 44.5 del TRLPGA exige la emisión de informe por la secretaría general técnica del departamento al que pertenezca el órgano impulsor de la disposición, trámite que se verificó el 3 de mayo de 2022, realizando un análisis jurídico procedimental, de competencias, de correcta técnica normativa y de su contenido material.

6º) Asimismo, el Pleno del Consejo Escolar de Aragón ha emitido informe de fecha 27 de junio de 2023, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón.

7º) Consta finalmente el texto del proyecto que se somete a informe y que, según el expediente, es su tercera versión.

8º) Finalmente, debe añadirse que se ha cumplimentado la exigencia de publicidad activa, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, y el artículo 53 del TRLPGA, el proyecto de reglamento, así como las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de la disposición normativa habrán de publicarse en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, trámite que se ha llevado a efecto.

9º) Finalmente procede indicar que el presente proyecto precisará de dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, al ser un reglamento ejecutivo de una Ley, tal y como resulta del artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón. No será preceptivo este trámite si desarrolla un Decreto del Gobierno de Aragón, ya que la necesidad de tal dictamen se exige para los reglamentos dictados en desarrollo de leyes, por lo que, como hemos reiterado a lo largo del informe, es preciso aclarar qué norma desarrolla.

Sexto. - En cuanto al **contenido material del proyecto** se han de distinguir los aspectos formales de los materiales.

Desde el punto de vista formal, con carácter general, en la elaboración de este anteproyecto se han tenido en cuenta las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, modificadas mediante Acuerdo de 29 de diciembre de 2015. No obstante, realizamos estas breves precisiones:



- a. En los artículos 9.2, 13.4.d), 13.5 se han de eliminar los guiones o marcas para sustituirlos por letras minúsculas envueltas en paréntesis, de conformidad con la directriz nº 30. Además, en el artículo 13.4.d) y en el 13.5, la enumeración, los párrafos de los apartados han de subdividirse mediante ordinales arábigos: 1º, 2º, 3ª, etc.
- b. En el artículo 11 y en el resto de ocasiones que se utiliza a lo largo del articulado, de conformidad con la directriz nº 75, se ha de sustituir el extranjerismo “online” por su equivalente en español “virtual”.

Desde el punto de vista material:

- a. En el artículo 3.1 in fine, se ha de especificar o clarificar a qué se refiere con “futuras financiaciones con este medio”.
- b. En el artículo 3.2 se ha de clarificar su redacción y se propone que se señalen mediante el sistema de listado las normas que serán de aplicación mientras la financiación del sistema de competencias digitales se satisfaga con cargo a fondos MTRR.
- c. En el artículo 4.1, se propone la siguiente redacción: “1. *La formación que permita acreditar los diferentes niveles del MRCDD vigente tiene por finalidad la instrucción al profesorado en el conocimiento teórico de la competencia digital docente y de su puesta en práctica en el trabajo diario del aula*”.
- d. En el artículo 5.1, se sugiere la siguiente redacción: “*La aplicación Arco Digital será el registro oficial de competencias digitales y tendrá por objeto su inscripción y actualización*”.
- e. En el artículo 5.2, se señala que los certificados se inscribirán de forma “automatizada” y no queda claro a qué se refiere con este término, si a una inscripción de oficio o a una inscripción por medios telemáticos. En el caso de que se refiriera a una inscripción de oficio, entraría en conflicto con lo dispuesto en el apartado 6 del mismo artículo.
- f. En el artículo 5.3 se ha de sustituir la expresión “ofrecerá información” por “informará” y “dará la posibilidad” por “posibilitará”.
- g. En el artículo 5.5 se ha de clarificar cómo se articulará el “registro único” que se atribuye a la Dirección general que tiene atribuidas las competencias en materia de competencia digital docente con la “función de registro” que se atribuye a las correspondientes unidades de los servicios provinciales.
- h. En el artículo 5.7 se sugiere la siguiente redacción: “*Arco Digital permitirá que los titulares de las competencias inscritas puedan descargar el certificado de acreditación de nivel completo*”.



- i. El artículo 6 se titula “Principios generales” pero su contenido, excepto el apartado 4, no se corresponde con el título del precepto, sino que regula las disposiciones comunes a todos los procedimientos acreditativos.
- j. En el artículo 6.1 se ha de especificar a qué se refiere con “los otros procedimientos” de acreditación.
- k. En el artículo 7.2, respecto de los componentes de la Comisión de valoración, no queda claro quiénes son los integrantes a los que se refieren los apartados b, c y f , al señalar “*una asesoría*”, ya que no se puede determinar si se refiera una persona o a un conjunto de personas o asesores, por lo que, en su caso, se habría de utilizar la fórmula “asesor” o “asesor o asesora”. Idéntica apreciación ha de realizarse respecto del apartado e) que se refiere a “la dirección de un Centro de Profesorado territorial” ya que parece referirse a la totalidad de los integrantes del órgano de dirección de tal centro. Por último, en el apartado h) se refiere a “un funcionario o funcionaria” sin especificar si habrá de ser funcionario de carrera.
- l. En el artículo 7.5, se propone la siguiente redacción: “5. *La Comisión regirá su funcionamiento por lo establecido en la presente Orden y subsidiariamente, por lo dispuesto en la sección tercera del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como por lo establecido en la sección tercera del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón*”.
- m. En el artículo 7.4, se ha de señalar en que ámbito han de ser expertas las personas que podrán ser invitadas por el presidente de la comisión a las sesiones.
- n. En el artículo 10.2 se sugiere la eliminación del inciso final por ser más propio de la exposición de motivos que del texto articulado: “*ofertando el mayor número de plazas posibles que haga viable su desarrollo.*”
- o. En el artículo 10.3, se ha de clarificar a qué se refiere la norma con “proceso automatizado” en los términos que ya se han señalado con anterioridad.
- p. En cuanto al artículo 10.5, se sugiera su eliminación, ya que su contenido se encuentra regulado en el artículo 10.6.
- q. En el artículo 11.6, sobre los requisitos de las convocatorias de las pruebas, se sugiere que se redacte en forma de listado para una mejor exposición sistemática.
- r. En el artículo 14.2, se han de clarificar las actividades realizadas por entidades colaboradoras que no se pueden reconocer, ya que la redacción actual resulta confusa.



- s. En la Disposición adicional única, se habrá de precisar a qué acreditaciones se refiere en su inciso primero y si se refiere a las expedidas por la Administración educativa aragonesa.
- t. La Disposición transitoria única se refiere al curso 2022-2023 que ya ha finalizado, por lo que se habrá de valorar la conveniencia de su mantenimiento o la referencia a otro curso.
- u. Se sugiere incluir una **disposición adicional** sobre la protección de datos de carácter personal y su tratamiento por parte del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

Es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en derecho

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica

A LA DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL