



**INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERA DE EDUCACIÓN, POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA, POR LA QUE SE DETERMINA, EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA QUE PUEDE OFERTAR LOS ESTUDIOS CONDUCENTES A LA CERTIFICACIÓN OFICIAL QUE ACREDITE ESTAR EN POSESIÓN DE LA FORMACIÓN PEDAGÓGICA Y DIDÁCTICA EXIGIDA EN EL ARTÍCULO 100 DE LA LEY ORGÁNICA 2/2006, DE 3 DE MAYO, DE EDUCACIÓN, PARA AQUELLAS PERSONAS QUE, POR RAZONES DERIVADAS DE SU TITULACIÓN, NO PUEDAN ACCEDER A LOS ESTUDIOS DE MASTER, Y SE APRUEBA EL MODELO DE DICHA CERTIFICACIÓN OFICIAL.**

---

**IL 34/2016**

**I**

**ANTECEDENTES**

El presente informe se emite a solicitud de la Dirección de Régimen Jurídico y Servicios del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, respecto del Proyecto de Orden indicado en el encabezamiento, a los efectos previstos en el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y en el artículo 11.1 a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, en relación con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de

1995 relativo a disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del Informe de Control de Legalidad.

## II

### CONSIDERACIONES PRELIMINARES. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ORDEN

1. Como bien se plantea en el informe jurídico departamental, surge como primera cuestión que ha dilucidarse por los efectos que tiene respecto de la tramitación correspondiente de la actuación emprendida por el Departamento, si nos encontramos ante una disposición normativa o más bien ante un acto administrativo.
2. Examinada la Orden que se somete a valoración de legalidad, advertimos que la misma consta de 6 artículos. De los mismos, apartados los artículos 5 y 6, referidos a determinación de la vía de recurso y de fecha de producción de efectos y el artículo 1, de carácter preliminar de exposición de objeto, destacan los artículos 2, 3 y 4.
3. El artículo 2 se refiere a la determinación de la UPV/EHU como entidad educativa autorizada para la impartición de los estudios a que se refiere la normativa estatal citada como antecedente.
4. El artículo 3, recoge la certificación pedagógica y docente a expedir de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Orden EDU/2645/2011.
5. El artículo 4, establece la planificación de los estudios que habrá de organizar y desarrollar la entidad autorizada, conducentes a la obtención del referido certificado.
6. En este contexto decaen las notas que identifican una disposición normativa, por estar más presentes las actuaciones administrativas dirigidas a autorizar y planificar la actividad formativa que habrá de desarrollarse por

la entidad autorizada, en el contexto normativo que se expone en la parte expositiva, y del que destaca, por su directa conexión aplicativa, la Orden EDU/2645/2011.

7. Efectivamente, del contenido de la Orden no detectamos una auténtica proyección normativa con innovación del ordenamiento jurídico con las notas establecidas en constante jurisprudencia, de la que es ejemplo la aportada en el informe de legalidad.
8. Lo dicho lo es sin perjuicio de hacer constar que la Orden utiliza recursos y patrones propios del acto administrativo, como la expresión “Resuelvo”, la cita de recursos administrativos y la producción de efectos (frente a la entrada en vigor propia de una norma).
9. No altera esta valoración la circunstancia de una aparente tramitación de conformidad con la Ley 8/2003, como si de una disposición de carácter general se tratara. Llámese la atención que la Orden de inicio tampoco se dicta con la configuración que prevé el art. 5 de la Ley 8/2003, cuyo contenido se reproduce seguidamente:

*La orden de iniciación expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, y contendrá una estimación sobre su viabilidad jurídica y material; sus repercusiones en el ordenamiento jurídico, con indicación de las normas vigentes sobre el mismo objeto que resulten modificadas de forma explícita o implícita, y la incidencia en los presupuestos de las Administraciones públicas afectadas, en la materia concernida y, en su caso, en el sector de actividad de que se trate. Asimismo, señalará los trámites e informes que se estiman procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta, y, en su caso, si la disposición hade ser objeto de algún trámite ante la Unión Europea*

Asimismo, se aprecia no haberse realizado ni valorado la necesidad de verificar un trámite de audiencia, lo que de haber sido norma habría requerido consultar a las entidades comprendidas dentro del ámbito educativo, especialmente aquéllas que por sus características tuvieran capacidad para impartir la formación a que se refiere el proyecto.

10. A tenor del contenido de esta Orden, nos inclinamos por la tesis del acto administrativo. Así, observamos que la relevancia de la Orden se constriñe

a autorizar a UPV/EHU para impartir las enseñanzas que conduzcan a la acreditación de profesorado para impartir enseñanza en los supuestos a que se refiere la normativa citada en el expositivo, determinar el modelo de certificado, la obligación de suscribir un convenio con UPV/EHU, la obligación de informar de los cursos realizados y personas que lo superen y, por último, la planificación de las enseñanzas, cuestión esta última que carece de relevancia normativa por referir sus efectos a la actividad que como entidad autorizada ha de desplegar.

### III

### VALORACIÓN JURÍDICA

11. Partiendo de lo dicho, procede, al amparo del ejercicio de la función consultiva jurídica que ejerce esta Dirección de conformidad con lo previsto en los artículos 11.1 letra a) y 13. Letra a) del Decreto 188/2013, realizar las siguientes observaciones en relación con la legalidad de la actuación emprendida.
  
12. En cuanto a la determinación de la UPV/EHU como entidad educativa dirigida a realizar la formación a que se refiere la normativa de continua cita, nos encontramos ante un ámbito de ejercicio por el órgano administrativo de una potestad investida de una cierta discrecionalidad en el marco normativo de referencia de la actuación administrativa y específicamente a tenor de lo dispuesto en el artículo 2.3 de la Orden EDU/2645/2011. *A priori* consideramos razonable la decisión tomada por el órgano educativo a favor de la UPV/EHU como institución idónea para realizar la actividad formativa en cuestión, a tenor de lo que traslada la memoria departamental, que, al respecto, informa lo siguiente:

***La institución a la que se autoriza a ofertar dichos estudios es la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.***

*Para ello se ha tenido en cuenta que la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea cuenta entre su oferta de másteres oficiales con el MÁSTER UNIVERSITARIO EN FORMACIÓN DEL PROFESORADO de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato,*

*Formación Profesional y Enseñanza de idiomas, habiendo impartido dicho Máster en los últimos seis cursos académicos.*

*A este respecto, se ha de señalar la similitud que presentan tanto la planificación de las enseñanzas correspondientes al citado máster y las establecidas por la Orden EDU/2645/2011, de 23 de septiembre, por la que se establece la formación equivalente a la formación pedagógica y didáctica exigida para aquellas personas que estando en posesión de una titulación declarada a equivalente a efectos de docencia no pueden realizar los estudios de máster, como las competencias que el alumnado debe adquirir a través de las mismas.*

13. En consecuencia, valoramos justificada la elección efectuada a favor de la UPV/EHU.

14. Ello no obstante, consideramos acertadas y atendibles, las observaciones realizadas por el informe de la Asesoría jurídica, a las que nos remitimos para su consideración por el órgano consultante, en relación con la existencia de otros potenciales operadores capacitados para impartir esta formación, en la medida que juzgamos que un modelo como el que se sugiere resultaría jurídica y normativamente más completo, que sea garante de los principios de igualdad de oportunidades y concurrencia de instituciones educativas aptas para la prestación del servicio en cuestión, así como de la objetividad con que debe actuar la Administración en la satisfacción de los intereses generales. Así, dice el informe, lo que se destaca, lo siguiente:

*El proyecto que nos ocupa determina una única universidad, la UPV/EHU, como institución docente que puede ofertar la referida formación y lo hace con una justificación, en la memoria presentada, que no ampara la exclusión de otras universidades pues el master universitario oficial para la formación del profesorado **viene siendo impartido también por otras universidades en esta comunidad autónoma, que sin embargo quedan excluidas**, puede decirse que sin justificación alguna, en la medida que aquella no es válida, de la impartición de la formación referida.*

...

*Es por ello que este informe recomienda que la norma proyectada recoja tanto los requisitos como el procedimiento para ser objeto de los mencionados reconocimientos. Así mismo, este informe recomienda que el proyecto (a semejanza de lo establecido por la Orden EDU/411/2012 de Castilla y León (B.O. Castilla y León de 18 de junio) abra la posibilidad a que otras universidades que imparten en la comunidad autónoma el master oficial de formación del*

*profesorado puedan ser autorizadas a impartir la formación a que se refiere el proyecto informado.*

15. Igualmente nos sumamos a la crítica que realiza la Asesoría Jurídica hacia la regulación que se contiene en el art. 5 del proyecto en relación con el reconocimiento como centros de prácticas y la selección y reconocimiento a los tutores del *practicum*. En todo caso, esta observación no la valoramos como tacha de legalidad de la Orden, en su configuración de acto administrativo que defendemos, sino como una observación de mejora en orden a un posible planteamiento normativo a adoptar por el Departamento competente en la línea que apunta el informante jurídico.

#### IV CONCLUSIÓN

Con las observaciones realizadas, emitimos informe FAVORABLE.