

A.G.- 24/2023

INFC. -2023/266

S.G.C.- 38/2023

S.J.-49/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, en relación con un **Proyecto de Orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regula la organización, la autorización y la financiación de la extensión de la enseñanza bilingüe español-inglés en el segundo ciclo de Educación Infantil en los centros privados concertados bilingües 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 7 de marzo de 2023 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión con carácter urgente del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Proyecto de Orden con su antecedente.
- Memoria del análisis de impacto normativo, de 28 de febrero de 2023, emitida por el Director General Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades).
- Dictamen 5/2023, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, aprobado en la sesión de 26 de enero de 2023, junto con el voto particular conjunto formulado, en relación con

el citado Dictamen, por las Consejeras firmantes representantes de Comisiones Obreras del profesorado y de las centrales sindicales; de la Federación de Asociaciones de Madres y Padres de alumnos Francisco Giner de los Ríos y de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 16 de enero de 2023, 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 Infancia, Familia y Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 18 de enero de 2023, 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 de las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 16 de enero de 2023, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe del Director General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), en relación con la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, de 2 de febrero de 2023.

- Resolución del Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), de 8 de febrero de 2023 por la que se somete el Proyecto al trámite de audiencia e información públicas.

- Escrito de alegaciones, con entrada el 22 de febrero de 2023, presentado por D^a Paloma Vega López, en representación de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior), de fecha 30 de enero de 2023.

-Informe de la Delegada de Protección de Datos en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de fecha 13 de enero de 2023.

- Orden 3956/2022, de 28 de diciembre del Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del Proyecto de Orden.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 6 de marzo de 2023, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) del 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

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, regular la organización, la autorización y la financiación de la extensión de la enseñanza bilingüe español-inglés en el segundo ciclo de Educación Infantil en los centros privados concertados bilingües de la Comunidad de Madrid.

El objetivo principal que se persigue con este Proyecto de Orden, según la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), es generalizar la extensión de la enseñanza bilingüe al segundo ciclo de Educación Infantil de forma análoga a lo que se ha regulado para los colegios públicos bilingües. Con ello, se asegura que las familias que optan por la enseñanza en centros privados concertados puedan disponer de una oferta educativa bilingüe similar a la de los centros públicos. Así mismo, los alumnos del segundo ciclo de Educación Infantil se beneficiarán de esta oferta, tanto por su generalización a todos los centros como por la ampliación que supone del tiempo lectivo semanal dedicado a actividades de exposición y contacto con la lengua inglesa.

La norma, como se señala en la MAIN tiene también, como objetivos básicos:

“a) Especificar las características de la enseñanza bilingüe en el segundo ciclo de Educación Infantil.

b) Establecer los requisitos que deben reunir los centros privados concertados para ser autorizados a implantar la extensión de la enseñanza bilingüe en los centros concertados.

c) Fijar los criterios para la financiación con fondos públicos de esta enseñanza a través del concierto educativo.

d) Establecer un procedimiento de autorización que incluya los diferentes casos que se dan en los centros privados concertados en relación a la implantación de la enseñanza bilingüe.

e) Ordenar las fases de implantación de la generalización de esta enseñanza”.

Asimismo, como se señala en la MAIN, la norma *“pretende dar respuesta a la situación excepcional de aquellos colegios públicos bilingües que se han acogido a lo establecido en las Instrucciones de la Dirección General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza, publicadas el 20 de julio de 2021, sobre la organización de las enseñanzas en colegios públicos e institutos bilingües español-inglés de la Comunidad de Madrid para el curso escolar 2021-2022, que indican que aquellos colegios públicos bilingües que no tengan autorizada la extensión de la enseñanza bilingüe español-inglés en el segundo ciclo de Educación Infantil podrán implantarla, de manera voluntaria, durante el curso 2021-2022”*.

El Proyecto se compone de una Parte Expositiva, y de una Parte Dispositiva, con diez artículos distribuidos en tres capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

Los diez artículos se refieren a las siguientes materias: al objeto y ámbito de aplicación de la norma (artículo 1); a la organización de la enseñanza bilingüe en el segundo ciclo de Educación Infantil (artículo 2); a los requisitos de personal (artículo 3); a la financiación con fondos públicos y su justificación (artículo 4); a la evaluación de la enseñanza como parte de la Memoria final de los centros (artículo 5); a la autorización de la extensión de la enseñanza bilingüe en el segundo ciclo de Educación Infantil en los centros privados concertados (artículo 6); a la solicitud de autorización y documentación que deberán aportar los centros (artículo 7); a la valoración del cumplimiento de requisitos de las solicitudes y propuesta de autorización (artículo 8); a la adaptación del horario semanal en centros privados concertados bilingües previamente autorizados para extender la enseñanza bilingüe al segundo ciclo de Educación

Infantil (artículo 9) y a la implantación en los centros previamente autorizados para impartir enseñanza bilingüe en Educación Primaria (artículo 10).

La Disposición Adicional única modifica la redacción del artículo 2 y dos apartados del artículo 3 (3.4.c y 3.5.c) de la Orden 763/2015, de 24 de marzo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regulan los centros privados concertados bilingües del ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 763/2015).

La Disposición Derogatoria única recoge la derogación de la Orden 1434/2018, de 19 de abril, de la Consejería de Educación e Investigación, por la que se regula la extensión de la enseñanza bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil en los centros privados concertados bilingües del ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 1434/2018).

La Disposición Final primera autoriza a la dirección general competente en materia de enseñanza concertada a adoptar las resoluciones e instrucciones que sean necesarias para la aplicación de lo dispuesto en la norma.

La Disposición final segunda recoge la entrada en vigor de la norma.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable, es preciso atender, en primer término, a lo dispuesto en la Constitución Española. Así, el artículo 149.1, en su regla 30ª, 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 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*.

Por su parte, 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”.

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

Sobre este particular, procede remitirse a lo expuesto en el Dictamen de esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que citan y transcriben 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 la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa, en atención a su afección particular sobre la Educación Infantil en la Comunidad de Madrid, en particular, la extensión del Programa Bilingüe al segundo ciclo de Educación Infantil en los colegios públicos bilingües de educación Infantil y Primaria en la Comunidad de Madrid.

En todo caso, debemos tener en consideración, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE)

El artículo 14.5 de la LOE dispone que *“corresponde a las Administraciones educativas fomentar una primera aproximación a la lengua extranjera en los aprendizajes del segundo ciclo de la educación infantil, especialmente en el último año”.*

De forma análoga se expresa el artículo 6, apartado 8, del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil (en adelante, Real Decreto 95/2002) cuya Disposición Adicional segunda establece, que las administraciones educativas podrán establecer el uso de metodologías de aprendizaje integrado de contenidos y lenguas extranjeras, sin que ello suponga modificación de los aspectos básicos regulados en dicho real decreto. En este caso, procurarán que a lo largo de la etapa el alumnado desarrolle de manera equilibrada su competencia en las distintas lenguas.

En el ámbito autonómico, el Decreto 36//2022, de 8 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa

de Educación Infantil (en adelante, Decreto 36/2022) establece en su artículo 5, letra h), que la Educación Infantil contribuirá a desarrollar en los niños las capacidades que les permitan aproximarse e iniciar el aprendizaje de una lengua extranjera.

Por su parte, los artículos 9 y 10 de la propia norma regulan las enseñanzas en lengua extranjera en los siguientes términos:

“Artículo 9.- Enseñanzas de lengua extranjera.

1. Se incorpora una primera aproximación a una lengua extranjera en el currículo del segundo ciclo de la etapa. A tales efectos, en el área III “Comunicación y representación de la realidad”, se añade el bloque J “Lengua extranjera” a los establecidos y reconocidos en el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero.
2. Se dedicará en todos los cursos del segundo ciclo al menos 1,5 horas semanales al tratamiento del bloque J “Lengua extranjera”. Esa dedicación horaria se repartirá en un mínimo de dos sesiones semanales.
3. Los contenidos que se incorporan al bloque J se presentarán al alumnado por el profesorado que cuente con la debida especialización o habilitación para impartir docencia en el idioma correspondiente. En el caso de centros públicos, de acuerdo con lo estipulado en el Real Decreto 1594/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen las especialidades docentes del Cuerpo de Maestros que desempeñen sus funciones en las etapas de Educación Infantil y de Educación Primaria reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, los maestros con la especialidad de Lengua extranjera del idioma correspondiente serán los encargados de esta función educativa.
4. En el caso de los centros privados, el bloque J se atenderá por el profesorado que esté en posesión del título de Graduado que habilite para el ejercicio de la profesión de maestro en Educación Infantil o en Educación Primaria y que incluya, respectivamente, una mención en Lengua Extranjera en el idioma correspondiente. Además, para estos graduados, se exigirá como requisito mínimo la acreditación del nivel B2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas en el mismo idioma.

Estas enseñanzas también podrán ser impartidas por quienes estén en posesión del título de Maestro especialista en Lengua Extranjera, Diplomado en Profesorado de Educación General Básica o Maestro de Primera Enseñanza con la especialidad del idioma a impartir, o con la habilitación correspondiente.

El profesorado al que se refiere los dos párrafos anteriores que carezca de la mención cualificadora y acreditación del nivel B2 del MCERL en el caso de Graduados, o especialidad indicada para el resto de maestros, podrá impartir las enseñanzas del bloque J “Lengua Extranjera” en centros docentes privados en el segundo ciclo de Educación Infantil, siempre que estén en posesión de alguno de los requisitos o titulación siguientes en el idioma que corresponda:

- a) Graduado en Lengua Extranjera.
- b) Licenciado en Filología, o acreditación de haber superado tres cursos completos de la citada licenciatura.
- c) Graduado o Licenciado en Traducción e Interpretación.
- d) Diplomado por las Escuelas Universitarias de Idiomas (traductores e intérpretes).
- e) Título de Grado que habilite para el ejercicio de la profesión de Maestro en Educación Infantil o Educación Primaria bilingüe.
- f) Cualquier otra titulación universitaria equivalente a las anteriores.
- g) Certificados o titulaciones cuyo nivel de competencia lingüística acrediten un nivel B2 o superior, según el Marco Común Europeo de las Lenguas (MCERL)”.

“Artículo 10.- Enseñanzas en lengua extranjera.

1. Los centros podrán impartir una parte del currículo en una lengua extranjera en el segundo ciclo de la etapa, a excepción de los contenidos del bloque D “Aproximación al lenguaje escrito” del Área III “Comunicación y representación de la realidad”, en los términos que determine la consejería con competencias en materia de Educación.

2. En todo caso, la impartición de las áreas en lengua extranjera no supondrá modificación alguna del currículo establecido en este decreto. El idioma en el que se imparta será el mismo que el utilizado para desarrollar el bloque J “Lengua Extranjera” del Área III “Comunicación y representación de la realidad”. El profesorado procurará que a lo largo del segundo ciclo el alumnado se inicie en el desarrollo de la competencia plurilingüe, de manera equilibrada, en ambas lenguas.

3. En todos los centros, los maestros que impartan el contenido de las áreas del segundo ciclo en una lengua extranjera deberán acreditar estar en posesión de un certificado o título que equivalga

al nivel C1 del Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas. En el caso de centros sostenidos con fondos públicos, la habilitación para el desempeño de puestos bilingües acreditará, asimismo, la competencia necesaria para impartir los contenidos de las áreas en lengua extranjera.

4. Los centros que tengan autorizados algunos de los Programas Bilingües de la Comunidad de Madrid se ajustarán a las condiciones y requisitos marcados en la normativa que a tal efecto se determine que, en todo caso, respetarán la ordenación académica establecida en este decreto”.

Igualmente, la Disposición Final segunda del Decreto habilita al titular de la consejería con competencias en materia de Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en él.

Por tanto, en virtud de lo precedentemente expuesto, puede confirmarse que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para dictar una norma que afronte la regulación de la materia señalada, con subordinación necesaria a la normativa básica mencionada, y con respeto a lo dispuesto en el Decreto 36/2022.

Tercera. - Naturaleza jurídica y habilitación.

La articulación jurídica de la regulación de la extensión del Programa Bilingüe español-inglés en segundo ciclo de Educación Infantil en los colegios públicos bilingües de Educación Infantil y Primaria de la Comunidad de Madrid pretende realizarse a través de una Orden.

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. 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”.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo – Vicepresidencia, Consejería de Educación 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.

En el presente supuesto, existe una habilitación general en la Disposición Final segunda del Decreto 36/2022, que es necesario poner en relación con los artículos 9 y 10 del mismo texto legal.

El Vicepresidente, Consejero de Educación 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.

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 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, 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”.*”

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 concurren 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”.

También puede prescindirse del trámite en caso de tramitación de urgencia, según se desprende del artículo 11 del Decreto 52/21 que establece que:

“1. El Consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en los siguientes supuestos:

- a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.
- b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

2. La MAIN que acompañe al proyecto deberá mencionar la decisión de la tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

3. La tramitación por la vía de urgencia implicará que:

- a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se reducirán a la mitad.
- b) En cuanto al trámite de consulta pública previa, se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50 /1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.

4. El acuerdo de tramitación urgente, que revestirá la forma de Orden, deberá adoptarse con anterioridad a la elaboración de la MAIN, salvo que concurren circunstancias sobrevenidas que justifiquen la urgencia una vez iniciado el procedimiento”.

La MAIN justifica la omisión del trámite en los siguientes términos:

“Esta orden no necesita ser sometida al trámite de consulta pública regulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, dado que, de conformidad con el artículo 27.2.b) de la Ley 50/1997 y con el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, el trámite de consulta pública no será preciso cuando se apruebe la tramitación urgente de las iniciativas normativas. En el caso de la presente orden concurre esta circunstancia, al haber sido declarada la tramitación urgente mediante la Orden 3956/2022, de 28 de diciembre de 2022, del Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del proyecto de orden de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regula la organización, la autorización y la financiación de la extensión de la enseñanza bilingüe español-inglés en el segundo ciclo de Educación Infantil en los centros privados concertados bilingües del ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid”.

Por tanto, la omisión del trámite de consulta pública se justifica por la tramitación de urgencia declarada por la Orden 3956/2022, de 28 de diciembre de 2022, del Vicepresidente, Consejero de Educación y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del Proyecto de Orden.

La norma, además, es propuesta por la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostenta competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 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 el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía - hoy denominada Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades -, por Decreto 38/2022, de 15 de junio, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades del Consejo de Gobierno-.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 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 por el Proyecto, 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 13 y el 22 de febrero de 2023, habiéndose presentado únicamente alegaciones por parte de la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras de Madrid.

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-.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se han incorporado informes de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior), así como de la Delegada de Protección de Datos en la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

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 lado, 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.

El Proyecto de Orden sometido a consulta consta de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva y una Parte Final.

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 los

aspectos más relevantes de la tramitación: Dictamen del Consejo Escolar 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 a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos 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”.

No obstante, sería adecuado introducir en el párrafo doce, en el que se expresa que la Orden se adecúa a los principios de buena regulación, una referencia al artículo 2 del Decreto 52/2021, al contar el ordenamiento autonómico madrileño con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias.

Se sugiere suprimir en el párrafo once y doce el término “*nueva*”, referido a nueva orden, a fin de mantener una redacción coherente de futuro teniendo en cuenta su vocación de permanencia.

Por último, se sugiere sustituir en el párrafo doce la expresión “*la normativa que se propone*” y en el párrafo trece la expresión “esta iniciativa” más propias de la MAIN, por otras expresiones más propias de una disposición normativa.

Por otro lado, se sugiere suprimir del párrafo séptimo lo siguiente: “*Desde que se inició en 2008-2009 el programa bilingüe español-inglés en los centros privados concertados, a través de sucesivas convocatorias anuales, un total de 223 centros privados concertados han*

sido autorizados y han implantado dicho programa en la etapa de Educación Primaria. De ellos, 142 han sido autorizados a extender el Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil, en virtud de los sucesivos procedimientos de autorización realizados desde el curso escolar 2018-2019, de conformidad con la Orden 1434/2018, de 19 de abril. Ello en virtud de la Directriz 12.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar ahora si el Proyecto autonómico respeta el contenido del Decreto 36/2022 y se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura.

En el **artículo 1**, se fija el objeto la orden, que es regular, en los centros privados concertados de la Comunidad de Madrid, los siguientes aspectos:

a) La organización, requisitos de personal y financiación con fondos públicos de la enseñanza bilingüe español-inglés en el segundo ciclo de Educación Infantil.

b) El procedimiento para la autorización de la extensión de la enseñanza bilingüe español inglés en el segundo ciclo de Educación Infantil.

c) La implantación generalizada de la extensión de la enseñanza bilingüe español inglés en los centros privados concertados previamente autorizados para impartir el programa bilingüe en Educación Primaria.

El ámbito de aplicación de la norma serían los centros privados concertados de la Comunidad de Madrid.

No tenemos nada que alegar sobre dicho contenido.

En cuanto a la organización de las enseñanzas de la que se ocupa el **artículo 2** del Proyecto, cabe decir que respeta el tenor del Decreto 36/2022, tanto en lo relativo al horario asignado al área III de *“comunicación y representación de la realidad”*, como a su contenido.

El texto del apartado 1 del artículo 2 del Proyecto responde a la finalidad que el Decreto 36/2022 persigue para la impartición de la lengua extranjera, así como a los criterios en los que se basa.

El Anexo I del Decreto 36/2022 contempla como competencia clave la competencia plurilingüe indicando que, en la Educación Infantil, se producen los primeros contactos con otras lenguas distintas de la familiar y que el currículo de la Comunidad de Madrid contribuye a la adquisición de esta competencia de múltiples formas, desde la enseñanza de una lengua extranjera en los tres cursos del segundo ciclo de la etapa, hasta la posibilidad de impartir áreas o bloques de contenidos en una lengua extranjera en el segundo ciclo, o actividades de exposición a una lengua extranjera en el primer ciclo.

La necesidad del conocimiento de la lengua extranjera se incluye en la introducción del área III, “*comunicación y representación de la realidad*” en el Anexo II del Decreto 36/2022, que establece que la Educación Infantil debe atender a la posibilidad de participar en el conocimiento de otras lenguas, además del español. La enseñanza de la lengua extranjera estará centrada en la comprensión y en la expresión y se llevará a cabo por medio de juegos, canciones, normas sociales como saludos y despedidas, poesías, etc., para lograr una actitud positiva hacia el aprendizaje de la misma.

También se menciona entre los criterios de evaluación del área III, segundo ciclo, apartado 5.2 pues, los alumnos deben participar en interacciones comunicativas en lengua extranjera, iniciándose en el uso de normas socialmente establecidas para comenzar, mantener y terminar una conversación relacionadas con rutinas y situaciones cotidianas.

Además, entre los contenidos del Segundo ciclo, bloque J, “*aproximación a la lengua extranjera*”, como elementos para una comunicación funcional básica, se incluyen como tales:

- Actitud positiva hacia la lengua extranjera e interés por participar en interacciones orales, en rutinas y situaciones habituales de comunicación.
- Comprensión de la idea global de textos orales sencillos, en lengua extranjera, en situaciones habituales del aula y cuando se habla de temas conocidos y predecibles.
- Expresión oral en lengua extranjera: adquisición de vocabulario básico. Comprensión y formulación de mensajes, preguntas y órdenes sencillas. Uso de normas socialmente establecidas para iniciar, mantener y terminar una conversación (saludar, despedirse, dar las gracias, etc.). Comprensión y reproducción de poesías, canciones, adivinanzas.

Por coherencia terminológica y seguridad jurídica, se sugiere sustituir en el apartado 3 el término “periodos” por “sesiones”.

Hay que puntualizar que al menos 1,5 horas semanales, que se repartirán en un mínimo de dos sesiones semanales, deben corresponder al tratamiento del bloque J, según el artículo 9, apartado 2, del Decreto 36/2022.

El apartado 3 responde al contenido de la introducción al área III en el Anexo II.

El apartado 4 responde al tenor de los artículos 9 y 10 del Decreto 36/2022.

El apartado 5 establece el número mínimo de horas semanales en las que deberán impartirse enseñanzas en inglés en los tres cursos del segundo ciclo de la Educación Infantil.

Responde a la habilitación contenida en el artículo 10, apartado 4, del Decreto 36/2022.

En cualquier caso, como indicamos en la consideración al apartado 2, al menos 1,5 horas semanales se repartirán en un mínimo de dos sesiones semanales que deben corresponder al tratamiento del bloque J. “Lengua Extranjera”.

El apartado 6 respondería al tenor de la Disposición Adicional segunda, apartado 1, del Real Decreto 95/2022, en relación con la Disposición Final segunda del Decreto 36/2022, y con los artículos 9 y 10 de la misma norma.

En el **artículo 3** en cuanto a requisitos de personal, la letra a) responde a las exigencias que establece la Orden 1275/2014, de 11 de abril, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento de obtención de la habilitación lingüística en lengua extranjera para el desempeño de puestos bilingües en centros docentes públicos y en centros privados sostenidos con fondos públicos, de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria, de la Comunidad de Madrid, tal como exige el apartado 3 del artículo 10 del Decreto 36/2022.

En cualquier caso, según indica el propio apartado, en todos los centros, los maestros que impartan el contenido de las áreas del segundo ciclo en una lengua extranjera, deberán acreditar estar en posesión de un certificado o título que equivalga al nivel C1 del Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas.

El apartado b) se remite al contenido del artículo 9, apartado 4, del Decreto 36/2022 en relación con los requisitos de los profesores para impartir una hora y treinta minutos dedicadas al bloque J, *“lengua extranjera”*, del área III, *“comunicación y representación de la realidad”*.

La letra c) responde a la habilitación contenida en el artículo 10, apartado 4, del Decreto 36/2022.

El **artículo 4**, regula la financiación de la enseñanza bilingüe en sus apartados 1 a 5 disponiendo que se financiará aplicando un coeficiente de 0,077 por cada unidad escolar en la que se implante enseñanza bilingüe, al concepto “Otros gastos” del módulo económico del concierto educativo de Educación Infantil segundo ciclo, respondiendo al contenido del informe de la Dirección General de Presupuestos de 2 de febrero de 2023 que efectivamente establece que la cuantía de financiación por unidad escolar bilingüe es el resultado de aplicar el coeficiente de 0,077 al módulo de “Otros Gastos” del concierto educativo de segundo ciclo de Educación Infantil, informando favorablemente la financiación que contempla el Proyecto.

El apartado 5 de dicho artículo se refiere a la justificación, estableciendo que se realizará al finalizar el correspondiente ejercicio económico de forma conjunta para todas las enseñanzas concertadas del centro.

Tal como se contempla en el precepto, la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogada para 2023, en la misma línea que sus predecesoras, dispone en su artículo 48.1.e) que *“La cuantía correspondiente a “otros gastos” se abonará mensualmente, debiendo los centros justificar su aplicación, por curso escolar, al finalizar el correspondiente ejercicio económico de forma conjunta para todas las enseñanzas concertadas del mismo centro”*.

No obstante ello, se sugiere modificar el apartado indicando genéricamente que la justificación se realice en los términos que fijen las Leyes de Presupuestos anuales de la Comunidad de Madrid. Ello, teniendo en cuenta que las leyes futuras podrían modificar el criterio.

En cuanto a la potestad de la Dirección General competente en materia de enseñanza concertada para determinar los plazos de abono (apartado 3), debemos poner de manifiesto que la potestad normativa corresponde al Consejero competente, limitándose el Director

General a emitir instrucciones. De acuerdo con ello, debe ser la propia Orden la que, en su caso determine dichos plazos al menos genéricamente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 5** regula la evaluación del programa en los mismos términos que lo hace el artículo 7 de la Orden 1434/2018. Se sugiere, como ya se apuntó en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 21 de marzo de 2018, un mayor esfuerzo de concreción sobre los aspectos a evaluar.

Los apartados 1, 2 y 3 del **artículo 6** responden a la habilitación contenida en el apartado 4 del artículo 10 del Decreto 36/2022.

El apartado 3, enumera distintos tipos de solicitud en función del tipo de autorización que requieran los centros.

Se sugiere, en lugar de hacer referencia a la solicitud de autorización, hacerlo a la autorización, lo que permitiría que el apartado 3 esté en consonancia con el título de artículo.

El **artículo 7** en los apartados 1, 2 y 3 enumera los documentos que es necesario aportar en relación con los tipos de autorización indicados en el apartado 3 del artículo 6.

En relación con la documentación relativa a la organización de las enseñanzas, se sugiere que lo que se requiera sea una memoria o documento similar en relación con los contenidos de las letras e) del apartado 1 y a). 5º y b). 4º del apartado 3.

Los apartados 4 a 6 responden al tenor de los artículos 14, 41, apartado 1 y 66 y siguientes de la Ley 39/2015 de 2 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Responden además al contenido del informe emitido por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano el 27 enero de 2023.

En cuanto al apartado 7, debemos señalar que la determinación de los plazos, al no estar regulados en una norma, excederían de las competencias de la Dirección General competente en materia de educación concertada, siendo el Proyecto el que debería determinarlos al menos genéricamente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Desde el punto de vista de la técnica normativa cabe apreciar la excesiva extensión del precepto -Directriz 30-. Si bien responde a una misma unidad temática -procedimiento de autorización- su contenido podría perfectamente dividirse en varios artículos.

En cuanto al **artículo 8**, regula la forma en la que se va a valorar el cumplimiento de los requisitos exigidos y la propuesta de valoración.

Teniendo en cuenta que además incluye la referencia a la concesión de la autorización mediante Orden del Consejero competente en materia de educación, procedería incluir dicho contenido en el título del artículo, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28.

El órgano colegiado se regirá, en lo no dispuesto por la norma, por el tenor de los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015 de 2 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

Finalmente, debemos poner de manifiesto que se echa en falta en el artículo la referencia al sistema de recursos administrativos y jurisdiccionales que procederían, eventualmente, contra los actos de concesión o denegación de autorización, circunstancia que convendría especificar, siempre en beneficio de la seguridad jurídica, y sin perjuicio de que en los actos concretos finalizadores del procedimiento se reiterare expresamente tal sistema de recursos.

El **artículo 9** recoge la adaptación al horario regulado en el artículo 2 de la Orden proyectada, de aquellos colegios públicos bilingües que estuvieran previamente autorizados a extender el Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil conforme a lo establecido en la Orden 1434/2018, sin que quepa formular alegación alguna.

En el **artículo 10**, se establece el calendario y requisitos para la implantación de los centros previamente autorizados para impartir enseñanza bilingüe en Educación Primaria en consonancia con el artículo 7, apartados 1 y 2, del Proyecto.

En la **Disposición Adicional única** se modifica la redacción del artículo 2 y dos apartados del artículo 3 (3.4.c) y 3.5.c) de la Orden 763/2015, a fin de compatibilizar su

redacción con la del presente Proyecto de Orden y suprimir referencias normativas que han quedado obsoletas.

La **Disposición Derogatoria única** recoge de forma precisa y expresa la derogación de la Orden 1434/2018, ajustándose a la Directriz 41.

La **Disposición Final primera** contempla la habilitación para la aplicación y ejecución de la norma.

Pudiera entenderse que se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar las resoluciones e instrucciones precisas para la aplicación de la norma.

En relación con estas habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las resoluciones o instrucciones que sean precisas para la aplicación y cumplimiento de la norma proyectada, conviene recordar cómo se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, *“en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”*.

Así pues, urge recordar que tales “resoluciones e instrucciones” en ningún caso podrán inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero.

En cualquier caso, la habilitación debe serlo en favor de los titulares de las Direcciones Generales de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, la **Disposición Final segunda** regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 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 Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, por la que se regula la organización, la autorización y la financiación de la extensión de la enseñanza bilingüe español-inglés en el segundo ciclo de Educación Infantil en los centros privados concertados bilingües de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y atención de las no esenciales formuladas en el presente Dictamen.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en
la Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

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