

S.J.- 291/2022

INFC. -2022/582

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con un **Proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía por la que se regula la extensión del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil en todos los colegios públicos bilingües de Educación Infantil y Primaria 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 11 de abril de 2022 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía 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.
- Memoria del análisis de impacto normativo, de 6 de abril 2022, emitida por el Director General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza.

- Dictamen 2/2022, de 13 de enero, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, junto con el voto particular conjunto formulado, en relación con el citado Dictamen, por las Consejeras representantes de la Federación de Comisiones Obreras y de FAPA Francisco Giner de los Ríos , éste de 18 de enero de 2.022.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 9 de diciembre de 2021, 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, Familias y Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 20 de enero de 2022, 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 9 de diciembre de 2021, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía) de 13 de diciembre de 2021.

-Informe del Director General de Recursos Humanos (Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía) de 28 de diciembre de 2021.

- Informe del Director General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 10 de marzo de 2022.

- Informe del Director General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 4 de febrero de 2022.

- Resolución de la Directora General de Bilingüismo y Calidad de la Enseñanza de 15 de marzo de 2.022 por la que se somete el Proyecto al trámite de audiencia.

- Escrito de alegaciones presentado por Comisiones Obreras de Madrid.

-Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior) de fecha 9 de diciembre de 2021 por el que se comunica que después de analizar el contenido del borrador, no se considera que el mismo encaje en el ámbito definido en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los criterios de calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de Madrid, por lo que no es necesario emitir informe.

-Orden 3.500/2021, de 26 de noviembre de 2021, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, por el que se declara la tramitación urgente del Proyecto de Orden.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 8 de abril de 2022, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, regular la extensión del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil en todos los colegios públicos bilingües de Educación Infantil y Primaria de la Comunidad de Madrid.

La finalidad de esta nueva regulación es que, desde el curso escolar 2022-2023, todos los colegios públicos bilingües de Educación Infantil y Primaria de la Comunidad de Madrid que no lo hayan solicitado y no hayan sido autorizados previamente, según lo dispuesto en la Orden 2126/2017, de 15 de junio, implanten progresivamente -en los distintos niveles- la extensión del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil, con carácter general. Esta regulación contempla, además, el incremento del horario semanal en el que los alumnos del segundo ciclo de Educación Infantil de todos los colegios públicos bilingües deberán estar expuestos a la lengua inglesa.

Asimismo, la presente regulación 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.

La norma proyectada se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, con once artículos, una Disposición Adicional única, una Disposición Transitoria única y tres disposiciones finales.

Los once artículos se refieren a las siguientes materias: objeto (artículo 1); organización de las enseñanzas (artículo 2); sesiones de contacto con la lengua inglesa (artículo 3); enseñanza del inglés como lengua extranjera (artículo 4); enseñanza de contenidos de áreas curriculares a través del inglés (artículo 5); fases de extensión del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil (artículo 6); adaptación del horario semanal en colegios públicos bilingües que han sido autorizados a extender del Programa bilingüe español –inglés al segundo ciclo de Educación Infantil (artículo 7); Programa bilingüe español –inglés de nueva creación (artículo 8); Implantación del Programa bilingüe español –inglés en el segundo ciclo de Educación Infantil en nuevos colegios públicos bilingües (artículo 9); maestros (artículo 10); dotación de auxiliares de conversación (artículo 11).

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 igual forma, en el artículo 17.f) de la LOE, se incluye entre los objetivos de la Educación Primaria contribuir a desarrollar en los niños y niñas las capacidades que les permitan adquirir en, al menos, una lengua extranjera, la competencia comunicativa básica para expresar y comprender mensajes sencillos y desenvolverse en situaciones cotidianas.

De forma análoga se expresaba el artículo 5, apartado 3, del Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil (en adelante Real Decreto 1630/2006).

Durante la tramitación de esta orden se ha publicado el 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 95/2022), cuyo contenido se implantará en el curso escolar 2022-2023 y que establece en la Disposición adicional segunda, apartado 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 el presente 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 este sentido, la MAIN señala:

“Por último, indicar que con fecha 2 de febrero de 2022 se ha publicado en el BOE el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, encontrándose en tramitación el decreto por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Infantil, de conformidad con el citado Real Decreto. Una vez analizado el contenido del mismo en relación con la enseñanza de lenguas extranjeras y la enseñanza de contenidos de áreas curriculares a través de la lengua extranjera en la etapa de Educación Infantil, y teniendo en cuenta la materia que regula el proyecto de orden de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía por la que se regula la extensión del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil en todos los colegios públicos bilingües de Educación Infantil y Primaria de la Comunidad de Madrid, se concluye que este proyecto de orden está en consonancia con lo dispuesto en este Real Decreto. Puesto que tanto el contenido del Real Decreto como lo establecido en esta orden, a excepción de lo establecido en la disposición transitoria única, se implantará en el curso escolar 2022-2023, y teniendo en cuenta que este Real Decreto modifica la denominación de las tres áreas de la Educación Infantil, se ha incorporado esta nueva denominación al texto del artículo 5 de este proyecto de orden”.

Sin embargo, de acuerdo con la Disposición Transitoria única del Real Decreto 95/2022, que deroga la propia norma, el Real Decreto 1630/2006 mantendrá sus efectos y será de aplicación hasta el fin del curso escolar 2021-2022.

En el ámbito autonómico, el Decreto 17/2008, de 6 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan para la Comunidad de Madrid las enseñanzas de la Educación Infantil (en adelante, Decreto 17/2008), también contempla dentro de los objetivos de la Educación Infantil la iniciación experimental en el conocimiento oral de una lengua extranjera (artículo 4 k).

De forma más específica, el artículo 7.3 del Decreto 17/2008, dispone que *“la Consejería de Educación fomentará una primera aproximación al uso oral de una lengua extranjera en los aprendizajes del segundo ciclo de la Educación Infantil”*.

Y añade el artículo 11 del mismo texto legal - Enseñanza de la lengua extranjera- que:

- “1. Dado el carácter globalizado del currículo de la etapa, se procurará que la enseñanza de la lengua extranjera se aborde a través de los contenidos de las áreas curriculares.
2. Los contenidos de lengua extranjera serán impartidos por maestros que cuenten con la debida especialización o habilitación para impartir docencia en la lengua correspondiente.
3. Para la enseñanza de la lengua extranjera en los tres cursos del segundo ciclo de la Educación Infantil se establece un horario semanal de, al menos, una hora y treinta minutos, distribuido en un mínimo de dos sesiones semanales”.

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 17/2008.

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 -Consejería de Educación, Juventud y Deporte- 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 primera del Decreto 17/2008, que es necesario poner en relación con los artículos 7.3 y 11 del mismo texto legal. Así, señala la citada Disposición:

“Se autoriza a la Consejería de Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la interpretación, la aplicación y el desarrollo del presente Decreto”.

Por último, no podemos olvidar que actualmente la Consejería con competencias en materia de educación es la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de acuerdo con el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983) 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 (en adelante, Decreto 236/2021).

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 previsto en los artículos 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, porque de conformidad con el artículo 27.2.b) de la citada ley este trámite no será preciso cuando se apruebe la tramitación urgente de las iniciativas normativas, circunstancia que concurre en este caso, puesto que mediante la Orden 3500/2021, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, se declaró la tramitación urgente de este proyecto de orden. Circunstancia también prevista en el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, sin perjuicio de la realización del trámite de audiencia e información públicas”.

Por tanto, la omisión se justifica por la tramitación de urgencia declarada por Orden 3.500/2021, de 26 de noviembre de 2021, del Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, por el que se declara la tramitación urgente del Proyecto de Orden.

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 17 al 25 de marzo de 2022, habiéndose presentado

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 de 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 del Director General de Recursos Humanos y del Director General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Universidades,

Ciencia y Portavocía), Director General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) del Director General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) y de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior)

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

Esto expuesto, resulta perentorio advertir que la tramitación del Proyecto sometido a consulta se ha examinado tomando como referencia el Decreto 52/2021, sobre la base de lo dispuesto en su Disposición Final quinta: *“El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”* -26 de marzo de 2021-, y en su Disposición Transitoria única que, bajo la rúbrica “Iniciativas normativas iniciadas con anterioridad”, preceptúa: *“Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*.

Y es que, de la documentación incorporada al expediente, no consta la realización de trámite alguno con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma.

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 recientemente 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 y una Parte Dispositiva.

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, informes relativos al impacto por razón de género; al impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, el relativo al impacto por razón de orientación sexual e identidad de expresión de género así como 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 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 del Decreto proyectado 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 cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar ahora si el Proyecto autonómico respeta el Decreto 17/2008 y se acomoda a la normativa básica que le sirve de cobertura.

En el **artículo 1**, se fija el objeto de la orden, que es la regulación de la extensión del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil en todos los colegios públicos de Educación Infantil y Primaria bilingües de la Comunidad de Madrid.

Según indica la MAIN : “el presente proyecto de orden tiene como objetivo final la regulación de dicha extensión con carácter obligatorio, permanente y global para el segundo ciclo de Educación Infantil en todos los colegios públicos bilingües y, además, amplía el horario de las enseñanzas en inglés en los tres cursos del segundo ciclo de Educación Infantil”.

El **artículo 2**, se refiere a la organización de las enseñanzas en lengua inglesa en el segundo ciclo de Educación Infantil, indicando que se articularán a través de “ sesiones diarias de contacto con la lengua inglesa” y teniendo en cuenta tanto la enseñanza del inglés como lengua extranjera como las enseñanzas de contenidos de áreas curriculares a través del inglés.

Respondería al tenor de la Disposición Adicional segunda, apartado 1, del Real Decreto 95/2022.

En el **artículo 3**, se define lo que son las sesiones de contacto con la lengua inglesa y se 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.

El **artículo 4**, responde a la exigencia del apartado 3, del artículo 11, del Decreto 17/2008 y al contenido de la Disposición Adicional segunda, apartado 1, del Real Decreto 95/2022, que establece que la organización que plantea la norma no debe incidir en el currículo de las diferentes áreas.

El **artículo 5**, enumera las áreas curriculares modificadas, a partir del curso 2022-2023, por aplicación del artículo 8 del Real Decreto 95/2022.

Se aclara que las sesiones dedicadas a las enseñanzas de contenidos de áreas curriculares a través del inglés se incluirán en el cómputo global de horas en las que deberán impartirse las enseñanzas en inglés establecidas en el artículo 3.2 del Proyecto. Ello en consonancia con el contenido del apartado 2 del artículo 4 del Proyecto.

En el **artículo 6**, se enumeran y describen las cuatro fases de extensión del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil que tendrán lugar en cuatro cursos escolares sucesivos, desde el curso escolar 2021- 2022 hasta el curso escolar 2024-2025, sin que debamos hacer ningún pronunciamiento sobre su contenido, salvo que el apartado 1 debe ponerse en relación con la Disposición Transitoria única.

Los **artículos 7, 8 y 9** contemplan la forma de implantación del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil en los colegios públicos bilingües que han sido autorizados a extender, en virtud de los sucesivos procedimientos de autorización realizados desde el curso escolar 2017-2018 de conformidad con la Orden 2126/2017, de 15 de junio, en colegios públicos de nueva creación, y en los colegios públicos de Educación Infantil y Primaria, que soliciten voluntariamente y sean seleccionados para formar parte del Programa Bilingüe español-inglés a través de convocatorias públicas de selección de nuevos colegios públicos bilingües, sin que tengamos nada que manifestar en relación con su contenido.

El **artículo 10**, apartado 1, responde a las exigencias de 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.

El apartado 2 responde a la habilitación contemplada 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, de Educación.

Por último, en relación con el **artículo 11**, hay que poner de manifiesto que no existe una regulación de la dotación de auxiliares de conversación.

Se sugiere concretar, con carácter general, cual deba ser la dotación de auxiliares de conversación en los centros para poder atender debidamente las necesidades de apoyo en la

etapa de Educación Infantil para, una vez determinada, establecer, si se estima conveniente, la posibilidad de que la Dirección competente tome las medidas adecuadas.

En la **Disposición Adicional única** se da solución, con carácter excepcional, a la situación que se puede producir en aquellos colegios públicos bilingües que no dispongan de un número mínimo de maestros especialistas en Educación Infantil, con la habilitación lingüística necesaria para impartir áreas en lengua inglesa, que permita al centro poder implantar dicha extensión en las condiciones previstas en esta orden y no puedan cumplir, por tanto, con el calendario de implantación de la extensión del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil establecido.

Sería conforme con la Directriz 39.b),

La **Disposición Transitoria única** establece un régimen excepcional, considerándolos autorizados, para aquellos colegios públicos bilingües que, de manera voluntaria, han extendido las enseñanzas en inglés al segundo ciclo de la Educación Infantil en el curso 2021-2022, habiéndolo comunicado por escrito y no recibiendo oposición. Además, los maestros de estos centros de especialidad de Educación Infantil que impartan áreas de inglés, percibirán el complemento de productividad de especial dedicación desde que comenzaron a impartir las clases.

Responde a la Directriz 40.

La **Disposición Derogatoria única** recoge la derogación de la Orden 2126/2017, de 15 de junio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula la extensión del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil en los colegios públicos bilingües de Educación Infantil y Primaria de la Comunidad de Madrid.

La **Disposición Final primera** establece el calendario de implantación de la orden a partir del curso 2022-2023.

La **Disposición Final segunda** contempla la habilitación para la aplicación 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 instrucciones precisas para la aplicación de la norma.

En relación con estas habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las especificaciones o instrucciones que sean precisas para el desarrollo 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 “especificaciones” 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 tercera** 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 Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía por la que se regula la extensión del Programa Bilingüe español-inglés al segundo ciclo de Educación Infantil en todos los colegios públicos bilingües de Educación Infantil y Primaria de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales formuladas en el presente Dictamen.

Madrid, a fecha de firma
**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación Universidades
Ciencia y Portavocía**

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

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