

A.G.- 58/2026

INFC. - 2026/1739

S.G.C.- 107/2026

S.J.-588 /2026

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con el **proyecto de orden, de la Consejera de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud, por la que desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid y se establecen las cuantías económicas para el curso 2026/2027 en el Programa Accede.**

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 27 de julio de 2026 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de orden indicado.

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

- Proyecto de orden.

- Orden 1853/2026, de 12 de mayo, de la Consejera de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud, por la que se desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid y se establecen las cuantías económicas para el curso 2026/2027 en el Programa Accede.
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo emitida el 21 de julio de 2026, por la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 30 de junio, 5 de junio, 8 de junio y 24 de abril de 2026.
- Dictamen 10/2026, aprobado por mayoría, en la sesión celebrada el 25 de junio, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, con votos particulares emitidos por las consejeras representantes de Comisiones Obreras del Profesorado y de las Centrales Sindicales, el 5 de febrero de 2026, por el consejero representante de CEIM, el 20 de junio de 2026, por las consejeras representantes de la FAPA Francisco Giner de los Ríos, el 9 de febrero de 2026, si bien firma Carmen Morillas Vallejo, por la consejera representante de FSIE MADRID, el 25 de junio de 2026 y por el consejero representante de FERE-CECA, el 26 de junio de 2026 .
- Informe 30/2026 de coordinación y calidad normativa, de 20 de mayo de 2026, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 19 de mayo de 2026, de conformidad con

el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), el 19 de mayo de 2026, según lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 20 de mayo de 2026.

- Resolución del Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 1 de julio de 2026, por la que se acuerda someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de orden.

- Escritos de alegaciones presentados dentro del plazo otorgado en los trámites de audiencia e información por: Blanca Cabrera Escudero, en representación de la Confederación de AMPAS, AFAS y FAMPAS de la Comunidad de Madrid (CONFAPA MADRID), con fecha de registro de 13 de julio de 2026 y por Santiago Romero Saco, en representación de la Asociación Nacional de Editores de Libro y Material de Enseñanza (ANELE), de 17 de julio de 2026, con fecha de registro de la misma fecha.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 24 de julio de 2026.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, modificar la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud, por la que desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid (en adelante, Orden 3616/2019). Establece, además, las cuantías económicas para la financiación de los libros de texto y material curricular y del servicio de apoyo a la gestión del Programa Accede para el curso 2026-2027.

Su objetivo, según la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante MAIN) se justifica en los siguientes términos:

“La presente orden tiene por objeto la modificación del calendario de renovación de libros de texto y material curricular para el curso 2026/2027 establecido en la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del consejero de Educación y Juventud, así como establecer un nuevo calendario de renovación para los próximos cuatro cursos escolares.

Por otro lado, es sus disposiciones adicionales se establecen los importes que regirán durante el curso 2026-2027 la financiación de los libros de texto y material curricular, el establecimiento de la dotación destinada a la prestación del servicio para apoyo a los centros docentes en la gestión del programa Accede, y los complementos económicos de los coordinadores del Programa Accede en los centros privados concertados.

La actualización normativa permitirá adecuar la regulación vigente a las necesidades actuales del sistema educativo y asegurar el correcto funcionamiento del programa en el próximo curso escolar”.

El texto del proyecto se estructura en una parte expositiva y una dispositiva que contiene un artículo, tres disposiciones adicionales y una disposición final.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA NORMATIVA.

El artículo 149.1 de la Constitución Española, 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”.

El artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, 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 remitirnos a lo expuesto en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 27 de febrero de 2013, así como al de 7 de junio de 2013, que cita y transcribe parcialmente la Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 octubre, en la que se compendia la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en materia de educación.

Afirmada la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejerce a través del proyecto que nos ocupa.

Para determinar dicha competencia específica es preciso analizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) en los preceptos que sean de aplicación básica -de conformidad con su disposición final quinta-, así como la normativa dictada en desarrollo de la misma, que tenga, a su vez, la consideración de básica.

En su artículo 1 consagra como principio del sistema educativo español *“la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades, también entre mujeres y hombres, que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y*

que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad”.

Más específicamente, el artículo 122, apartados 1 y 2, establece lo siguiente:

“1. Los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.

2. Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan. Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos”.

Por otro lado, el artículo 88, apartado 2, de la LOE dispone que *“las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas que en esta ley se declaran gratuitas y establecerán medidas para que la situación socioeconómica del alumnado no suponga una barrera para el acceso a las actividades complementarias y los servicios escolares”.*

Ello sentado, procede traer a colación que la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 7/2017) responde a tales criterios, garantizando la gratuidad de los libros de texto y material curricular a todos los alumnos que cursen las enseñanzas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional Básica en todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad de Madrid, incluyendo los alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de educación especial, a través de un sistema de préstamo.

La ley fue desarrollada por el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 168/2018),

que contiene habilitaciones específicas, además de la genérica incluida en su disposición final primera.

En consecuencia, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid tiene competencia suficiente para afrontar la regulación pretendida.

Tampoco cabe formular reproche al instrumento jurídico planteado para aprobar la modificación proyectada, pues se acude a una disposición general del mismo rango que la norma cuya modificación se pretende, versando sobre la misma materia, por lo que también resulta competente la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades al efecto; haciéndose referencia en la MAIN las habilitaciones contenidas en los artículos 7, apartados 1 y 2; 8, apartado 3 y 9, apartado 3, así como en la disposición final primera del Decreto 168/2018.

TERCERA. –TRAMITACIÓN.

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), cuyo artículo 1, apartado 2, dispone: *“Las previsiones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros”* (el resaltado es propio).

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, debe tomarse en consideración lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la precitada Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

Según la MAIN, la omisión del trámite de consulta pública se justifica correctamente 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 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y en el artículo 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por tratarse de una orden cuyo objeto es una modificación puntual relacionada con el calendario de financiación previsto para la renovación de los libros de texto y material curricular y regulado en la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, por lo que no se trata de una iniciativa reglamentaria novedosa de la Comunidad de Madrid que requiera de este trámite para mejorar su calidad regulatoria y no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni tampoco impone obligaciones relevantes para los destinatarios”.

En otro orden de cuestiones, y en específica referencia a la tramitación urgente, cabe traer a colación el Dictamen 354/2023, de 29 de junio de 2023, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el que se indica:

“La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse mediante orden del titular de la consejería competente al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma. Debe recordarse el carácter excepcional de la tramitación urgente y, a tal efecto, resulta pertinente recordar el criterio del Consejo de Estado expuesto en su dictamen 779/2009, de 21 de mayo: (...) Ese carácter excepcional y la necesidad de constatación de su motivación es recordada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de noviembre de 2021 (Rec. 928/2020), diciendo: “Es precisamente dicho carácter excepcional o extraordinario de la tramitación urgente el que exige la constatación de una explicación explícita que permita averiguar y verificar cuales son

las razones que han llevado a la utilización de esta forma de tramitar una iniciativa normativa (...)”.

En el presente caso, se firmó, con fecha 12 de mayo de 2026, la Orden 1853/2026, de la Consejera de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de Orden, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud, por la que se desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid y se establecen las cuantías económicas para el curso 2026/2027 en el Programa Accede , justificándola en los siguientes términos: ” *La Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid, es el marco legal del sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid. En su desarrollo, se dictó el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid, y, posteriormente, la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud, por la que se desarrolla el citado decreto.*

El proyecto de orden cuya tramitación de urgencia se declara, tiene por objeto, llevar a cabo una modificación del artículo 2 de la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, a fin de establecer el nuevo calendario de renovación de los libros de texto y material curricular, para los próximos cuatro cursos escolares.

La modificación normativa resulta imprescindible para actualizar determinados aspectos del desarrollo reglamentario del Programa Accede, en particular, modificando el calendario vigente correspondiente al curso 2026/2027 y añadiendo nuevos cursos académicos al mismo, permitiendo que los centros educativos dispongan con la debida antelación de un marco jurídico claro y estable. La falta de aprobación de la orden en los plazos requeridos podría generar inseguridad jurídica y dificultar la adecuada adquisición de los materiales curriculares necesarios.

La urgencia viene, por tanto, motivada por la necesidad de que la normativa modificada esté vigente con anterioridad al inicio de las actuaciones preparatorias del curso escolar, que se desarrollan en los meses inmediatamente anteriores al comienzo de la actividad lectiva.

Por esta razón, se propone la declaración de urgencia del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de Orden de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud, por la que se desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se La autenticidad de este documento se puede comprobar en aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid, y se establecen las cuantías económicas para el curso 2026/2027 en el Programa Accede”.

Al respecto, cabe poner de manifiesto que no obstante la necesidad de que, en este momento, la modificación deba producirse antes del inicio del curso escolar 2026-2027, la tramitación de la misma, en lo que respecta a la incorporación del nuevo calendario, pudo iniciarse con el tiempo suficiente para que la declaración de urgencia no fuese necesaria.

Al figurar la MAIN, en su modalidad ejecutiva, debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021.

La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 6.3 del Decreto 52/2021).

Así, y según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, el Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada.

Se observa, en este punto, que, con ocasión de la redacción de la norma proyectada, se han elaborado al menos cinco memorias de 21 de julio de 2026, de 30 de junio, 5 de junio, 8 de junio y 24 de abril de 2026, incorporando, la última versión, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN

“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva” (en estos términos se pronuncian los más recientes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 620/2024 de 10 de octubre, 156/2025, de 27 de marzo y 122/26, de 4 de marzo, entre otros).

Se observa que la MAIN, no incluye mención alguna sobre la evaluación *ex post*, por lo que no se ajusta a lo establecido en el artículo 6.1.i) del Decreto 52/2021, que exige incluir expresamente en la misma *“una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación ex post, que deberá hacerse con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3”*.

A tales efectos, debe tenerse en cuenta que, según la disposición transitoria primera del reciente Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 52/2021, para desarrollar la evaluación *ex post* e incorporar un procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley, *“Las normas que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de este decreto deberán someterse necesariamente a evaluación ex post cada cuatro años a contar desde su entrada en vigor, para lo cual deberá actualizarse la MAIN a efectos de incluir la forma y términos en que se llevará a cabo, con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3”*.

Así la MAIN definitiva deberá ajustarse a lo prevenido en el modificado artículo 3, apartados 4 y 5 del Decreto 52/2021, respecto a la evaluación *ex post*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

De otro lado, y puesto que el proyecto afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido a los correspondientes trámites de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de

Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 9 y el 17 de julio de 2026, ambos inclusive, habiéndose recibido dos escritos de alegaciones.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 41 de la Ley 1/1983 y en el Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

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

Consta, en el expediente remitido, 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 y artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid-. Al respecto, se señala que, si bien la MAIN afirma que se emitió el informe de impacto el 16 de marzo de 2026, el informe que obra en el

expediente remitido, está sin firmar, por lo que se deberá completar el mismo con el informe de impacto firmado.

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

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

CUARTA. - ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad de Madrid aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 18 de febrero de 2026 (en adelante, directrices), que, como se indica en el mismo, *“adquieren una gran relevancia como pautas para el desarrollo de la producción normativa”*, además de permitir, entre otros fines, *“homogeneizar la estructura de las normas y armonizar aspectos formales de su contenido”*.

“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”*.

Debe tenerse en cuenta lo prevenido en la directriz 82, en tanto establece: *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza y recogerá la denominación de la disposición modificada, sin mencionar el diario oficial en el que se ha publicado. En ningún caso deberán figurar en el título los artículos o partes de la disposición que resultan modificados, aunque podrá incluirse la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce cuando esta se refiera a aspectos concretos de la norma que modifica.”* ajustándose debidamente el título a dicha directriz.

En este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia de la orden originaria con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce.

La **parte expositiva** del proyecto carece de título, como indica la directriz 12, y se ajusta, con carácter general, a la directriz 16 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. También, resume los aspectos principales de la regulación, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, destacando las novedades introducidas y, en su caso, la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación del decreto proyectado a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente: *“(...) 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 los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021, estela que ha sido seguida por la directriz 16 al señalar que *“en la parte expositiva quedará suficientemente justificada la adecuación de la norma a los principios de buena regulación en párrafos independientes. Dicha justificación no debe ser meramente retórica y reproductora de la definición legal”.*

Como única observación, en relación con la justificación del principio de transparencia, debería sustituirse el inciso *“una vez aprobada la norma se publicará en el Portal de Transparencia”* por una referencia que evite el empleo del tiempo verbal en futuro (e.g.: *“publicándose asimismo la norma en el Portal de Transparencia”*), toda vez que, una vez promulgada la orden y durante su vigencia, dicha publicación ya deberá haberse producido.

Por lo demás, tal como exige la directriz 18, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de los análisis de impactos de carácter social y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. Asimismo, se ha emitido dictamen por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid e informe por la Abogacía General.

En cuanto a la **parte dispositiva** es necesario valorar si el proyecto autonómico se acomoda a la normativa básica estatal y de la Comunidad de Madrid que le sirve de cobertura, constituida fundamentalmente por la LOE y las autonómicas Ley 7/2017 y Decreto 168/2018, que se erigen en parámetro de contraste jurídico.

Formalmente, la modificación se articula con respeto a las directrices 84 a 92.

En virtud del **artículo único** se modifica apartado 3 del artículo 2, de la Orden 3616/2019.

La modificación tiene como finalidad dar continuidad al Programa Accede introduciendo un nuevo calendario de renovación que abarque hasta el año 2030.

Según la MAIN, con el fin de dar continuidad al programa, resulta necesaria la modificación del mencionado artículo para introducir un nuevo calendario de renovación que abarque hasta el año 2030 y que permita aplicarlo ya en el curso 2026/2027.

Ello responde a la habilitación contenida en la disposición final primera del Decreto 168/2018. Hay que poner de manifiesto que el citado decreto no establece límite temporal para la aplicación del programa, siendo la Orden 3616/2019 la que incluye un calendario concreto.

Las **disposiciones adicionales** tienen por objeto establecer las cuantías económicas para la financiación de los libros de texto y material curricular y del servicio de apoyo a la gestión del Programa Accede para el curso 2026-2027.

La disposición adicional primera, referida a *“la contratación de prestaciones de servicio para apoyo a la gestión del Programa Accede”*, establece la actualización anual de cuantías con fundamento en la habilitación contenida en el artículo 8, apartado 3, del Decreto 168/2018.

La disposición adicional segunda, responde a la habilitación contenida en el artículo 9, apartado 3, del Decreto 168/2018, actualizando los complementos económicos que corresponden a los coordinadores del Programa Accede de los centros docentes privados concertados.

Tales importes se asimilan a los previstos por la Orden de 3 de febrero de 2026, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se dictan Instrucciones para la Gestión de las Nóminas del Personal de la Comunidad de Madrid para 2026, y que regula las retribuciones complementarias de los funcionarios de cuerpos docentes no universitarios

Y, en último término, la disposición adicional tercera, relativa a la *“Financiación de los libros de texto y material curricular”* se fundamenta en las previsiones contenidas en el artículo 7, apartados 1 y 2, del Decreto 168/2018.

La **disposición final única** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la directriz 45 sin vulnerar lo establecido en el artículo 51, apartado 3, de la Ley 1/1983.

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

CONCLUSIÓN

Se informa **favorablemente** el «proyecto de orden, de la Consejera de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifica la Orden 3616/2019, de 5 de diciembre, del Consejero de Educación y Juventud, por la que desarrolla el Decreto 168/2018, de 11 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Programa Accede, sistema de préstamo de los libros de texto y el material curricular de la Comunidad de Madrid y se establecen las cuantías económicas para el curso 2026/2027 en el Programa Accede», una vez atendida la consideración esencial formulada y sin perjuicio de las restantes observaciones consignadas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.**

Begoña Basterrechea Burgos

(P.S.: Marta Azabal Agudo).

Art. 59 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid,
aprobado por Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno.

CONFORME,

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES.**