

A.G.- 63/2024

INFC. – 2024/2226

S.G.C.- 191/2024

S.J.- 656/2024

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 Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifican las órdenes que regulan la enseñanza bilingüe español-inglés en centros privados concertados, para su adaptación a la financiación establecida en la Ley de Presupuestos Generales 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 noviembre de 2024 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.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo emitida el 7 de octubre de 2024, por la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 20 de junio de 2024 y 1 de julio de 2024.
- Informe 58/2024 de coordinación y calidad normativa, de 8 de agosto de 2024, 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 Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), fechado el 22 de julio de 2024, 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 24 de julio de 2024, 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 23 de julio de 2024.
- Resolución del Director General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), de 13 de agosto de 2024, acordando someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de orden.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Educación, Ciencia y Universidades, de 8 de noviembre de 2024.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de orden sometido a consulta tiene por objeto, según señala su título, modificar las órdenes que regulan la enseñanza bilingüe español-inglés en centros privados concertados, para su adaptación a la financiación establecida en la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024 (en adelante, Ley 15/2023).

Explica la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en cuanto a los objetivos y finalidad de la norma que:

*“El proyecto de orden de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades que acompaña a esta Memoria pretende modificar el artículo 5 de la Orden 763/2015, de 24 de marzo, sobre el procedimiento de autorización de la enseñanza bilingüe en las etapas de Educación Primaria y Secundaria Obligatoria en los centros privados concertados, así como el artículo 4 de la Orden 988/2023, de 22 de marzo, sobre la organización, autorización y 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.*

*La Orden 763/2015, de 24 de marzo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, ha regulado desde el curso 2015-2016 los requisitos y el procedimiento para la autorización de la implantación de la enseñanza bilingüe en español e inglés en los centros privados concertados de la Comunidad de Madrid, en las etapas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria.*

*La Orden 988/2023, de 22 de marzo, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades ha regulado, con efectos del curso 2023-2024, la organización, la autorización y la financiación de la enseñanza bilingüe español-inglés en el 2º ciclo de Educación Infantil*

*en los centros privados concertados, incluyendo la regulación del proceso de generalización de la enseñanza bilingüe en dicho ciclo educativo.*

*En cuanto a la financiación con fondos públicos de la enseñanza bilingüe, la Orden 763/2015, de 24 de marzo, en su artículo 5.2, establece la aplicación por cada unidad escolar bilingüe, de un coeficiente de 0,26 al concepto "Otros Gastos" del módulo económico del concierto educativo de Educación Primaria y la cuantía equivalente en Educación Secundaria Obligatoria a fin de cubrir los gastos correspondientes a las horas del auxiliar de conversación por unidad escolar, la adquisición de material didáctico, la formación del profesorado y los gastos generales de funcionamiento de esta enseñanza.*

*A su vez, la Orden 988/2023, de 22 de marzo, artículo 4.2, establece la aplicación, por cada unidad escolar concertada de segundo ciclo de Educación Infantil en la que se implante enseñanza bilingüe, de un coeficiente de 0,077 al concepto "Otros Gastos" del módulo económico del concierto educativo de Educación Infantil segundo ciclo, a fin de cubrir los gastos correspondientes al auxiliar de conversación, la adquisición de material didáctico, la formación del profesorado y los gastos generales de funcionamiento de esta enseñanza.*

*La Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024 ha previsto un cambio en cuanto a la forma de aplicación de la financiación con fondos públicos de la enseñanza bilingüe que, sin incrementar su cuantía, dará estabilidad a la misma y facilitará su gestión. En este sentido, en su artículo 48.1.i), se regula la aplicación, por cada unidad escolar bilingüe, de los módulos económicos recogidos en el Anexo III de la misma Ley.*

*El nuevo módulo económico denominado "Importe por unidad bilingüe" que ha sido introducido en la ley de presupuestos generales para la Comunidad de Madrid, estabiliza la cuantía a abonar a los centros privados concertados por unidad escolar bilingüe en 564,62€ en el caso de unidades de segundo ciclo de Educación Infantil, y en 1.906,52€ en el caso de unidades escolares bilingües de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria. De esta forma, los futuros incrementos que puedan impactar en el módulo económico "Otros gastos" de las próximas leyes de presupuestos no supondrán un incremento anual en el coste por unidad escolar bilingüe, como venía sucediendo hasta el momento, comenzando a*

*aplicarse este nuevo módulo económico “Importe por unidad bilingüe” desde el curso 2024-2025. Este nuevo módulo tendrá continuidad en futuras leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, pudiéndose modificar cuando, por analogía con el importe financiado en los centros públicos, se considere oportuno.*

*Resulta por lo tanto necesario modificar puntualmente la redacción del artículo 5.2 de la Orden 763/2015, de 24 de marzo, y del artículo 4.2 de la Orden 988/2023, de 22 de marzo, de forma que se adecúen a la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024, en relación a la financiación con fondos públicos de la enseñanza bilingüe. Así mismo, para asegurar la concordancia con la nueva redacción del artículo 5.2, es preciso modificar la redacción del artículo 5.3 de la 763/2015, de 24 de marzo. Las modificaciones propuestas para las órdenes vinculan la financiación a lo que anualmente se recoja en las leyes de presupuestos generales para la Comunidad de Madrid, no siendo necesarias futuras modificaciones en el articulado de las órdenes”.*

La norma proyectada se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, constituida por dos artículos, seguida de una parte final, conformada por 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 (en adelante, EACM), establece, por su parte, 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.

Más recientemente, y en lo que concierne a este extremo, también interesa traer a colación lo que fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 16/2024, de 18 de enero:

*“Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de Educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera “al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española). En el ejercicio de esa competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la ya citada LOE; parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (...)”.*

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, se debe determinar la competencia específica que se ejercita, para lo cual 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.

Como también señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su informe de 10 de mayo de 2011, las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *"el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector materia"* (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

Pues bien, el artículo 6 bis de LOE establece la distribución de competencias entre el Gobierno y las comunidades autónomas en los siguientes términos:

*"1. Corresponde al Gobierno:*

*a) La ordenación general del sistema educativo.*

*b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.*

*c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.*

*d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las 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.*

*e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1. 30.ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.*

*2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.*

*3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.*

En particular, y como premisa, uno de los fines del sistema educativo español es la capacitación para la comunicación en una o más lenguas extranjeras, según el artículo 2.1.j) de la LOE.

Su artículo 17.f) dispone como objetivo de la Educación Primaria *“adquirir en, al menos, una lengua extranjera la competencia comunicativa básica que les permita expresar y comprender mensajes sencillos y desenvolverse en situaciones cotidianas”.*

En esta misma sintonía, el artículo 23.i) de la LOE establece como uno de los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, ESO) contribuir a desarrollar en los alumnos y las alumnas las capacidades que les permitan *“comprender y expresarse en una o más lenguas extranjeras de manera apropiada”.*

En el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, tanto el Decreto 61/2022, de 13 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria, como el Decreto 65/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, facultan a la consejería con competencias en materia de educación para autorizar que una parte de las áreas del currículo se imparta en lenguas extranjeras, sin que ello suponga modificación de los aspectos básicos del currículo regulados en la normativa básica estatal, conteniendo, en sus respectivas disposiciones finales segundas, la pertinente habilitación en favor del titular de la consejería *“para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de lo dispuesto en este decreto”.*

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 763/2025), ha regulado los requisitos y el procedimiento para la autorización de la implantación de la enseñanza bilingüe en español e inglés en los centros privados concertados de la Comunidad de Madrid, en las etapas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria.

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 su artículo 5 establece que la Educación Infantil deberá contribuir a desarrollar en los niños, entre otras, la capacidad que les permita aproximarse e iniciar el aprendizaje de una lengua extranjera, y su disposición final segunda 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 este decreto.

A tal fin, la Orden 988/2023, de 22 de marzo, 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 (en adelante, Orden 988/2023), ha regulado, con efectos del curso 2023-2024, la organización, la autorización y la financiación de la enseñanza bilingüe español-inglés en el segundo ciclo de Educación Infantil en los centros privados concertados, incluyendo la regulación del proceso de generalización de la enseñanza bilingüe en dicho ciclo educativo.

Pues bien, son precisamente la Orden 763/2015 y la Orden 988/2023, ya informadas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, justificando la competencia de la Comunidad de Madrid para acometer la regulación, las que se pretenden modificar específicamente en el ámbito de la financiación mediante el proyecto que nos ocupa.

### **TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y HABILITACIÓN.**

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, aun cuando dicha innovación tenga un alcance limitado y se refiera a cuestiones específicas que suponen la concreción de aspectos puntuales. 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*”.

Esto sentado, debe determinarse, en primer lugar, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo -Consejería de Educación, Ciencia 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.

Al respecto, y como hemos advertido previamente, las disposiciones finales segundas del Decreto 36/2022, del Decreto 61/2022 y del Decreto 65/2022, habilitan al titular de la consejería competente en materia de Educación para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y la aplicación de lo dispuesto en estos decretos.

A su vez, el Consejero de Educación, Ciencia 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 del EACM, 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.

Por tanto, ningún reparo jurídico puede oponerse para regular, mediante orden, la materia señalada, máxime teniendo igualmente el rango de orden las disposiciones que modifica.

#### **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”*.

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, conviene traer a colación 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), que dispone lo siguiente:

*“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.*

*2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.*

*3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.*

De acuerdo con ello, 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 concurran 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”.*

Según la MAIN, la omisión del trámite de consulta pública se justifica 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; 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.*

*En virtud del artículo 5, punto 4, del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, no será necesario el trámite de consulta pública por las razones siguientes:*

*a) Se trata de una norma que no afecta a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, puesto que tiene como objeto ajustar la financiación de los centros privados concertados bilingües a lo establecido en la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024, y estabilizar las cuantías a financiar a partir del curso académico 2024-2025.*

*b) Carece de impacto significativo en la actividad económica. Supone una estabilización de los importes a financiar a los centros privados concertados bilingües del ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid, de forma que los futuros incrementos económicos dirigidos al concepto “Otros gastos”, módulo con el que hasta el momento se financiaban las unidades escolares bilingües, no supongan también un incremento en la financiación de la enseñanza bilingüe en centros privados concertados.*

*c) No impone obligaciones relevantes para sus destinatarios. Los centros privados concertados bilingües no adquieren nuevas obligaciones con la publicación de esta orden. Seguirán percibiendo las cuantías establecidas en concepto de financiación de sus unidades escolares bilingües, calculadas en la manera establecida por la orden en trámite.*

*d) Modifica tan sólo parcialmente 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 concreto, los artículos 5.2 y 5.3); así como la Orden 988/2023, de 22 de marzo, 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 (en concreto el artículo 4.2)”.*

Examinado el tenor de la MAIN, puede entenderse que se justifican suficientemente los motivos invocados para considerar que puede prescindirse del trámite de consulta pública.

Al figurar la MAIN, 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, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

Se observa, en este punto, que, con ocasión de la redacción de la norma proyectada, se han elaborado al menos dos memorias -de fechas 20 de junio y 1 de julio, ambas de 2024-, 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 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros).

Puesto que la presente propuesta afecta a intereses legítimos de las personas, se ha sometido el proyecto 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 4 y el 24 de septiembre de 2024, ambos inclusive, no habiéndose recibido escritos de alegaciones, según asevera la misma.

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, competente al amparo de lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 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 del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con 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.

A tal efecto, 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.

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, de 24 de marzo, 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, de 24 de marzo.



Asimismo, consta el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, según lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 15/2023.

En último término, 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.

Sentado cuanto antecede, observamos que, en esta ocasión, no se ha emitido dictamen por el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

Recordamos, a tal efecto, que el artículo 2 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación de dicho organismo (en adelante, Ley 12/1999), establece:

*“1. El Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid será consultado preceptivamente sobre las siguientes cuestiones:*

*a) Las bases y criterios para la programación general de la enseñanza.*

*b) Los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias que, en materia de enseñanza no universitaria, elabore la Consejería de Educación y deban ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.*

*c) Los criterios generales para la financiación del sistema educativo en la Comunidad de Madrid.*

*d) Los programas de innovación educativa dirigidos a mejorar la calidad de la enseñanza y al desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades en educación.*

*e) Aquellas otras cuestiones que le sean requeridas por el titular de la Consejería de Educación”. (El subrayado es nuestro).*

La MAIN justifica la omisión de este trámite en los siguientes términos: *“se considera que no procede solicitar el dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid establecido en el*

*artículo 2.1.a de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, dado que no se realiza ninguna modificación sustancial del contenido educativo de las órdenes 763/2015 y 988/2023, sobre las cuales ya se pronunció favorablemente, en su día, dicho órgano consultivo, y la presente propuesta de orden no presenta impacto alguno sobre la programación general de la enseñanza, sobre la planificación de puestos escolares, ni sobre la libertad de enseñanza”.*

Pues bien, habida cuenta que uno de los supuestos en los que se exige contar con el meritado dictamen es el referido al establecimiento de “*Los criterios generales para la financiación del sistema educativo en la Comunidad de Madrid*” (apartado c) del artículo 2.1 de la Ley 12/1999), y si bien es cierto que la modificación pretendida no parece que pueda enmarcarse en tal previsión (tanto por su limitado alcance como por el hecho de que la modificación proyectada no innova el régimen de financiación, sin que se limita a adaptar el desarrollo reglamentario a los criterios ya establecidos en la legislación vigente), convendría ampliar la MAIN en este punto, de modo que se clarifiquen, de forma más extensa, las razones que conducen a prescindir de la emisión de tal informe.

## **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, 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”.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, lo prevenido en la directriz 7, en tanto establece: *“En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada”*, así como a la directriz 53 que señala: *“El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado (...) La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...”*.

Si bien, en esta sede, no puede dejar de observarse que, según asevera la MAIN, se han acogido las propuestas de mejora y sugerencias formuladas en el informe de coordinación y calidad normativa que, en este concreto aspecto, vino a sugerir cuanto sigue: *“De conformidad con las reglas 52 (restricción de las modificaciones múltiples) y 53 (referida al título de las disposiciones modificativas), se sugiere valorar la posibilidad de sustituir el título actual del proyecto de orden por otra denominación en la que se resuma el objeto de la norma, esto es, la adaptación de la normativa en materia de colegios privados concertados bilingües de la Comunidad de Madrid a la financiación establecida en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.*

*De esta manera, se evitaría la cita del título de cada una de las normas modificadas, facilitando su comprensión y agilidad, y se seguiría la práctica normativa establecida en otras normas (a título de ejemplo, las conocidas como ‘leyes ómnibus’).*

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. directriz 50- 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 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, como aspectos más relevantes de la tramitación: *“informes preceptivos de coordinación y calidad*

*normativa, de impactos de carácter social, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, e informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”.*

Recordamos, en esta sede, como bien señala la STC 31/2010, de 28 de junio, que los preámbulos y/o exposiciones de motivos de las normas constituyen *“la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene”*, configurándose de este modo como *“un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma”*, quedando debidamente detalladas, en la parte expositiva, las causas que motivan la necesidad de articular la modificación proyectada.

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, transparencia y eficiencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose 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”.*

En términos análogos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, según el cual: *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el*

*preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.*

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, en el ámbito autonómico, por la Ley 15/2023.

Formalmente, la modificación se articula con respeto a la directriz 58.

Los artículos primero y segundo modifican, respectivamente, la redacción del artículo 5, apartados 2 y 3, de la Orden 763/2015 y la del artículo 4, apartado 2, de la Orden 988/2023, de forma que se adecúen al tenor del artículo 48.1.i) a la Ley 15/2023, en relación con la financiación con fondos públicos de la enseñanza bilingüe.

El citado artículo establece:

*“A los centros docentes concertados autorizados bilingües, y en función del número de unidades escolares en la que se implante la enseñanza bilingüe, se les dotará de la financiación destinada a los gastos correspondientes a las horas del auxiliar de conversación por unidad escolar, la adquisición de material didáctico, la formación del profesorado y los gastos generales de funcionamiento de esta enseñanza. Se aplicarán los módulos previstos en el anexo III de esta ley para cada nivel educativo por unidad bilingüe. No obstante, los centros que estén implantando el programa bilingüe y tengan únicamente 1 o 2 unidades bilingües en los niveles de educación primaria o educación secundaria obligatoria, recibirán el importe equivalente a 3 unidades, a fin de que puedan disponer de media jornada de auxiliar de conversación”.*

Si bien los artículos cuya modificación se pretende a través del proyecto de orden objeto del presente informe, en la nueva redacción propuesta, hacen referencia genérica a la “*Ley General de Presupuestos de la Comunidad de Madrid*” y se remiten a “*los módulos económicos correspondientes*”, en realidad, incorporan los criterios de financiación que contempla la Ley 15/2023 (horas de auxiliar de conversación por unidad escolar, adquisición de material didáctico, formación del profesorado y gastos generales de funcionamiento, añadiendo que los

centros que tengan únicamente una o dos unidades bilingües en los niveles de Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria, recibirán el importe equivalente a tres unidades, a fin de que puedan disponer de media jornada de auxiliar de conversación) que podrían ser diferentes a los que regulen las leyes posteriores. Ello pudiera entrar en contradicción con la finalidad prevista en la MAIN de que *“las modificaciones propuestas para las órdenes vinculan la financiación a lo que anualmente se recoja en las leyes de presupuestos generales para la Comunidad de Madrid, no siendo necesarias futuras modificaciones en el articulado de las órdenes”*.

Por ello, se sugiere que los artículos que se modifican se limiten, bien a remitirse a las leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid vigentes que, en realidad, son las normas que regulan la financiación de la enseñanza objeto del proyecto, o bien que añadan la referencia a otros posibles gastos a financiar de acuerdo con cada una de ellas.

Por otra parte, debería denominarse a las sucesivas leyes de presupuestos como *“leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid”*, en lugar de *“Ley General de Presupuestos de la Comunidad de Madrid”* y escribirlas en minúscula al hacerse referencia a leyes presupuestarias de forma genérica.

Advertimos, en último término, la existencia de una errata en el artículo uno que debe ser corregida, pues se consigna una mención a la Orden 763/2025, de 24 de marzo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, cuando la referencia correcta sería a la Orden 763/2015, de 24 de marzo, de la citada consejería.

La **parte final** de la norma contiene una disposición final única, que regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la directriz 43 y 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 Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se modifican las órdenes que regulan la enseñanza bilingüe español-inglés en centros privados concertados, para su adaptación a la financiación establecida en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid», sin perjuicio de las observaciones formuladas en a lo largo del presente dictamen.

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**

## **CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Fernando Muñoz Ezquerro**

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