

Dictamen n.º: **120/22**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Política Social**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **01.03.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 1 de marzo de 2022, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regulan las escuelas de tiempo libre en la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La consejera de Familia, Juventud y Política Social por escrito de fecha 21 de enero de 2022, que tuvo entrada en este órgano consultivo el día 24 de enero, formuló preceptiva consulta sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento, a esta Comisión Jurídica Asesora.

Correspondió su ponencia (expediente 44/22) a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión referida en el encabezamiento de este dictamen.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto tiene por objeto regular, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el régimen jurídico de las escuelas de tiempo libre, y en relación a ello, el registro de estas y el censo de los diplomas de tiempo libre, así como, la Escuela Pública de Animación.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por treinta y un artículos, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I, con el título de “*Disposiciones generales*”, comprende los siguientes preceptos:

Artículo 1, define el objeto de la norma.

Artículo 2, su ámbito de aplicación.

Artículo 3, establece la definición de las escuelas de tiempo libre.

Artículo 4, relativo a los programas formativos y objetivos generales de la formación.

Artículo 5, sobre las modalidades de impartir la formación.

Artículo 6, contempla las titulaciones equivalentes.

El capítulo II, bajo la rúbrica “*Constitución de las escuelas de tiempo libre*”, abarca los siguientes preceptos:

Artículo 7, referido a los promotores de las escuelas de tiempo libre.

Artículo 8, sobre la declaración responsable para crear una escuela de tiempo libre.

Artículo 9, precisa el modo de presentación de la declaración responsable.

Artículo 10, sobre las funciones de comprobación, verificación, seguimiento y control por la dirección general competente.

Artículo 11, referido al deber de comunicar los cambios que afecten a las condiciones, requisitos u obligaciones de las escuelas de tiempo libre.

El capítulo III versa sobre los “*Requisitos y obligaciones de las escuelas de tiempo libre*” y contiene los preceptos:

Artículo 12, sobre los requisitos.

Artículo 13, acerca de los estatutos.

Artículo 14, regula el proyecto educativo.

Artículo 15, referido a los requisitos del equipo docente.

Artículo 16, establece los requisitos de las instalaciones y el equipamiento.

Artículo 17, sobre las obligaciones que deben cumplir las escuelas.

Artículo 18, referido a las modalidades de autorización de la programación de los cursos y acciones formativas.

Artículo 19, contempla las condiciones para la autorización de la programación anual.

Artículo 20, acerca de las condiciones de las modificaciones y cancelaciones de los cursos y acciones formativas de la programación anual.

Artículo 21, sobre las condiciones para la autorización individual de cada curso.

Artículo 22, sobre los expedientes del alumnado.

El capítulo IV regula la “*Suspensión y cese de la actividad*” de las escuelas de tiempo libre, con los artículos siguientes:

Artículo 23, sobre las causas de cese.

Artículo 24, regula el procedimiento de suspensión y cese.

Artículo 25, sobre el concreto cese de la actividad a solicitud de la propia escuela.

Artículo 26, acerca de las condiciones del cese.

El capítulo V versa sobre el “*Registro de las escuelas de tiempo libre y Censo de diplomas de tiempo libre*”, con los preceptos:

Artículo 27, sobre el Registro de escuelas de tiempo libre.

Artículo 28, abarca lo relativo al censo de los diplomas de tiempo libre y al archivo de las actas.

El capítulo VI es relativo a la “*Escuela Pública de Animación de la Comunidad de Madrid*”, con los tres últimos artículos del decreto.

Artículo 29, regula la adscripción de la citada escuela.

Artículo 30, establece sus fines.

Artículo 31, referido a las líneas de trabajo y programación de actividades.

Las disposiciones transitorias primera y la segunda tienen por objeto la equiparación de los diplomas de “*formador de formadores*” y de educador especializado en infancia y juventud en dificultad social, a los nuevos diplomas previstos en la norma proyectada.

La disposición transitoria tercera versa sobre la adaptación de las escuelas reconocidas antes de la entrada en vigor de este decreto.

Las disposiciones transitorias cuarta y quinta son relativas a los procedimientos de reconocimiento de escuelas ya iniciados, y los cursos autorizados y diplomas expedidos antes de la entrada en vigor de la norma.

La disposición derogatoria única especifica los decretos que se derogan expresamente a la entrada en vigor del proyecto de decreto.

La disposición final primera contempla la habilitación al consejero competente para dictar las disposiciones que sean precisas para la aplicación y desarrollo del decreto.

La disposición final segunda se refiere a la entrada en vigor, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La regulación expuesta se completa con siete anexos que detallan los siguientes aspectos:

Anexo I: modelos de declaración responsable para el inicio de la actividad de las escuelas.

Anexo II: solicitud de tramitación de actas para la expedición de los diplomas.

Anexo III: programación anual de los cursos.

Anexo IV: autorización individual de los cursos.

Anexo V: modelo de comunicación.

Anexo VI: comunicación de datos y cambios referidos a los cursos ya autorizados.

Anexo VII: declaración responsable de adaptación al nuevo decreto de las escuelas creadas con anterioridad a su entrada en vigor.

TERCERO.- El expediente que se ha remitido a esta Comisión consta de un índice y de los siguientes documentos:

1.- Primera versión del proyecto de decreto de 11 de marzo de 2021.

2.- Segunda versión del proyecto de decreto de 1 de junio de 2021.

3.- Tercera versión del proyecto de decreto de 10 de septiembre de 2021.

4.- Cuarta versión del proyecto de decreto de 15 de diciembre de 2021, redactada tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

5.- Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 11 de marzo de 2021.

6.- Segunda versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 1 de junio de 2021.

7.- Tercera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 10 de septiembre de 2021.

8.- Cuarta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 15 de diciembre de 2021, redactada tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

9.- Memoria del director general de Juventud de 6 de febrero de 2020, para la consulta pública.

10.- Resolución del director general de Juventud de 6 de febrero de 2020, por la que se acuerda someter al trámite de consulta pública el proyecto de decreto.

11.- Informe de la Dirección General de Igualdad de 25 de marzo de 2021 relativo al impacto del decreto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

12.- Informe de la Dirección General de Igualdad de 25 de marzo de 2021, relativo al impacto del decreto por razón de género.

13.- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad relativo al impacto del decreto en materia de familia, infancia y adolescencia, sin fecha de firma.

14.- Informe 18/2021 de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 5 de abril de 2021.

15.- Resolución del director general de Juventud de 31 de mayo de 2021, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

16 y 17.- Alegaciones presentadas por Escuela EALYR y SCOUTS de Madrid, el día 24 de junio de 2021.

18.- Informe del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid firmado por su presidenta el 17 de junio de 2021.

19.- Informe de fecha 16 de junio de 2021, de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano.

20 a 34.- Bloque de documentos que comprende los escritos de las secretarías generales técnicas de las entonces consejerías de Deportes, Transparencia y Portavocía, Hacienda y Función Pública; Justicia, Interior y Víctimas; Transportes, Movilidad e Infraestructuras; Ciencia, Universidades e Innovación; y de Administración Local y Digitalización en los que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

Escritos con observaciones al proyecto de decreto, de las secretarías generales técnicas de las entonces consejerías de Presidencia; Cultura y Turismo y Deporte; Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura; y Sanidad.

35.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 17 de septiembre de 2021.

36.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid emitido el día 5 de octubre de 2021.

37.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 19 de enero de 2022.

38.- Informe sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora sobre el proyecto de decreto, de la consejera de Familia, Juventud y Política Social de fecha 19 de enero de 2022, y certificado

del secretario general del Consejo de Gobierno de la misma fecha, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

El presente proyecto que regula las escuelas de tiempo libre, y otros aspectos relacionados con ello, participa de la naturaleza de reglamento ejecutivo ya que se trata una disposición de carácter general dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico, y que desarrolla lo dispuesto en el capítulo III de la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid (Ley 8/2002).

En este sentido, el propio Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los

reglamentos ejecutivos. Así, la Sentencia de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

En adición a ello, el Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, emitido en relación con el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias en que resulta preceptivo, subrayando *“el carácter esencial que institucionalmente tiene”* y, al pronunciarse sobre su omisión, concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica *“garantía preventiva”* para asegurar, en lo posible, la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor del artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de decreto.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción anterior a la modificación del citado precepto por el 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 (Decreto 52/2021).

En efecto, el día 25 de marzo de 2021 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, el Decreto 52/2021, cuya entrada en vigor tuvo lugar al día siguiente. No obstante, su disposición transitoria única precisa que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, como es el caso del proyecto objeto de dictamen (iniciado en el año 2020), se tramitarán hasta su aprobación, por la normativa anterior.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Constitución Española regula en el capítulo III de su título I, los principios rectores de la política social y económica, y dentro de ellos, el artículo 48 dispone que *“los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultura”*, y de conformidad con lo dispuesto en su artículo 53.3, su reconocimiento, respeto y protección informará, entre otros aspectos, la actuación de los poderes públicos.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto, lo constituye la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud, que le confiere el artículo 26.1.1.24 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

En uso de su potestad legislativa, la Asamblea de Madrid promulgó la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid, cuyo preámbulo señala que *“la Comunidad de Madrid ha venido implementando, casi desde su constitución, un importante conjunto de iniciativas destinadas a promover y fomentar la*

participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico, cultural y educativo madrileño, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 48 de la Constitución española y en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.1.24 de su Estatuto de Autonomía”. Su capítulo III regula en un único artículo las medidas orientadas a coadyuvar en la formación integral de los jóvenes fomentando, entre otros aspectos, una educación para el tiempo libre.

Su disposición final primera autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid para dictar cuantas disposiciones fueran necesarias en ejecución y desarrollo de la ley, por lo que se dictaron, entre otros, los vigentes Decreto 57/1998, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, sobre regulación de las escuelas de animación y educación infantil y juvenil en el tiempo libre, y Decreto 150/1998, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el régimen jurídico de la Escuela Pública de Animación y Educación en el Tiempo Libre Infantil y Juvenil de la Comunidad de Madrid. Precisamente, el proyecto normativo objeto de dictamen propone su derogación.

Ahora bien, también existe en la norma proyectada una referencia al concreto aspecto de las nuevas titulaciones en la materia que nos ocupa, por lo que habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 149.1.30^a y 7^a de la Constitución Española, y en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LO 5/2002). Su artículo 10.1 establece que es la Administración General del Estado la que previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos, los certificados de profesionalidad y demás ofertas formativas, que constituirán las ofertas de formación profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

La competencia para la aprobación del decreto corresponde al Consejo de Gobierno, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*”; y a nivel legislativo, el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1983).

Finalmente, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, a tenor del artículo 50.2 de la Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Como ya dijimos anteriormente, la disposición transitoria única del Decreto 52/2021 precisa que los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior. Procede, por tanto, acudir a la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general previsto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Concretamente, ha de estarse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (Real Decreto 931/2017).

También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña.

Así mismo, deberá observarse lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Debe destacar, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, porque vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas; si bien, conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 27 de diciembre de 2019, fue aprobado el Plan Anual Normativo para el año 2020, en el que sí figura el proyecto de decreto objeto de dictamen en la entonces Consejería de Educación y Juventud. Sin embargo, aunque su tramitación se inició en 2020, al no haberse aprobado en ese año, debería figurar en el actual Plan Normativo de la XII Legislatura; y como no aparece entre las disposiciones con rango reglamentario de la

Consejería de Familia, Juventud y Política Social, debe justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), aplicable al presente procedimiento al haberse iniciado con posterioridad a su entrada en vigor el día 1 de enero de 2020, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web habilitado para ello, en los términos de la legislación básica, constituida en esta materia, por el artículo 133 de la LPAC.

En el expediente remitido, consta la resolución de 6 de febrero de 2020 del director general de Juventud de someter al trámite de consulta pública el proyecto de decreto durante un plazo de 15 días en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. La memoria justificativa del proyecto de fecha 6 de febrero de 2020 está firmada por la viceconsejera de Política Educativa y el viceconsejero de Presidencia y Transformación Digital, el 17 y el 27 de febrero de 2020, respectivamente.

La constancia de dicha publicación, es decir qué día se publicó en el Portal de Transparencia y hasta cuando, así como el resultado de la consulta propiamente dicho, no figuran en el expediente, siendo necesaria su incorporación. Examinado el Portal de Transparencia, resulta la publicación de la consulta pública el 3 de marzo de 2020; luego se ha cumplido el trámite, que finalizó el 19 de marzo, si bien como decimos, debe completarse el expediente en este aspecto.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Dirección General de la Juventud que, actualmente, está incardinada en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social y ostenta las competencias en la materia conforme el Decreto 42/2021, de 19 de

junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid. En concreto, la citada dirección general tiene la competencia en la materia que le atribuye el artículo 19 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) prevista en el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, el expediente remitido a este órgano consultivo, incluye la última MAIN de 15 de diciembre de 2021, y las tres versiones anteriores.

De esta manera cabe considerar que la Memoria 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 hasta la versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, los fines y los objetivos de la misma significando como tales, entre otros, el de simplificar los procedimientos de creación de las escuelas de tiempo libre, establecer los requisitos y obligaciones que han de cumplir, para mejorar la formación que imparten y el de adaptar la regulación a la normativa vigente.

Además, para justificar la alternativa elegida se explica que no se modifica el vigente Decreto 57/1998, de 16 de abril, para evitar la dispersión normativa, sino que se promulga un nuevo reglamento derogando el anterior. Así mismo, incorpora una justificación adecuada de los principios de buena regulación. En particular, se destacan los principios de necesidad y eficacia con referencia al interés

general vinculado al marco normativo previsto tras la aprobación de los nuevos certificados de profesionalidad en esta materia y actualizar los programas formativos vigentes; el de proporcionalidad, ya que según se manifiesta su contenido se limita, a lo imprescindible para regular la creación de una escuela de tiempo libre; y por último, al principio de eficiencia, puesto que se reducen las cargas administrativas.

También realiza la MAIN un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la MAIN contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En cuanto al primero, indica que la actividad de escuelas de tiempo libre es “*modesta*” y de ella no se deriva incidencia directa en los sectores de la economía en general, ni en particular con los consumidores y usuarios; y respecto al segundo, que no tiene impacto presupuestario alguno.

Por otra parte, el artículo 26.3.d) de la Ley del Gobierno, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad. La Memoria indica que el proyecto de decreto no tiene efectos significativos sobre la competencia indicando que con la nueva regulación no se otorga a las escuelas ya reconocidas un trato diferenciado con respecto a las que vayan a crearse tras su entrada en vigor, puesto que tendrán que adaptarse necesariamente a lo previsto en ella. Sobre los otros dos aspectos relacionados con ello, se trata de explicar y motivar los requisitos que han de reunir las escuelas de tiempo libre reconocidas por la Comunidad de Madrid.

La letra e) del citado precepto, impone la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. Respecto

a ello, se indica con claridad que la nueva regulación supone una reducción de cargas administrativas, reducción que se cuantifica en 17.819 euros de forma aproximada. Las páginas 22 y siguientes de la MAIN analizan pormenorizadamente este aspecto, distinguiendo diversos aspectos novedosos como que en el reconocimiento de las escuelas, se sustituye el actual régimen de autorización previa, por un sistema de declaración responsable; en lo relativo a los cursos con diploma oficial, se mantiene el control mediante la autorización previa; se mantiene el deber de llevar un expediente individualizado de cada alumno, y de conservarlo, pero ahora solo durante 5 años; y también se menciona la simplificación en el aspecto documental, elaborando formularios -que se incorporan en los anexos del proyecto- más sencillos y accesibles.

Además, al final se incorporan dos cuadros comparativos de las cargas con el vigente decreto y con el futuro, por lo que podemos decir, que se ha dado una explicación adecuada de este aspecto y que por tanto, se identifican correctamente la presentación y la medición de las cargas administrativas contempladas en el proyecto de decreto.

Asimismo, se incluye en la MAIN la necesaria mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así, indica que el proyecto normativo genera un impacto positivo en materia de familia, infancia y adolescencia, tal y como refleja la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en su informe.

Figura también incorporado a la MAIN el examen de los impactos por razón de género y por razón de orientación sexual, identidad o

expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 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, para recoger el impacto positivo de la norma proyectada en el primero de los ámbitos mencionados, y el impacto nulo en el segundo, respectivamente, por remisión a los informes elaborados por la Dirección General de Igualdad.

Por último, se contempla la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la MAIN, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la misma en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de Igualdad, en el que se recoge que en la norma proyectada se aprecia un impacto positivo por razón de género. También ha emitido informe la citada Dirección General de Igualdad sobre el impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, considerando que dicho impacto es nulo. Asimismo, ha emitido informe la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, en el que aprecia un impacto positivo en materia de infancia, familia y adolescencia.

Así mismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y en el entonces vigente Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, se emitió el 5 de abril de 2021, el informe de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia.

En virtud de lo dispuesto en el 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, con fecha de 17 de junio de 2021, la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano emite informe favorable a la propuesta normativa.

Al amparo del artículo 3.1 de la Ley 8/2017, de 27 de junio, de creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, se ha emitido informe de 17 de junio de 2021 por dicho consejo, en el que se hacen hasta cuatro propuestas de mejora al texto, relativas a la Escuela Pública de Animación y a otros aspectos relativos a las titulaciones y programas para la formación.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, emitió informe el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid el 5 de octubre de 2021, formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de ellas de carácter esencial. La última MAIN, señala aquéllas que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma y justifica la no inclusión de otras.

Siguiendo con el *iter* procedimental y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, han emitido informe, las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, con observaciones de algunas de ellas, tal y como ya hemos referido.

El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, que emitió un primer informe el 17 de septiembre de 2021 y un segundo el 19 de enero de 2022.

6.- Tanto el artículo 133.2 de la LPAC como el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar

aportaciones adicionales de otras personas o entidades. Esta obligación también aparece recogida en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Pues bien, por resolución del director general de Juventud de 31 de mayo de 2021, se acordó someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto. Este trámite se ha practicado a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con la publicación del texto en dicho portal con un plazo de alegaciones entre el 3 y el 24 de junio de 2021.

Además, según se refiere en la MAIN se remitió el texto a todas las escuelas de tiempo libre actualmente existentes, formulándose alegaciones por tres de ellas, SCOUTS DE MADRID MSC y la escuela EALYR, que figuran incorporadas al expediente remitido y también (según se dice en la página 19 de la MAIN) por Ailea Formación S.L, cuyas alegaciones no están en el expediente que se nos ha remitido.

El citado artículo 26.2 de la Ley del Gobierno, establece que, asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

En el presente caso, se señala en la MAIN que *“de conformidad con el artículo 3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, se ha efectuado la debida comunicación al mismo”*. Este párrafo se transcribe en la parte expositiva de la norma proyectada, si bien, nada se dice de su resultado.

Según la parte expositiva de este Decreto 21/2017, el Consejo para el Diálogo Social se concibe como el máximo órgano institucional permanente de encuentro y participación entre el Gobierno de la

Comunidad de Madrid y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Y su artículo 3.3 establece entre sus funciones la de *“emitir informes, estudios, consultas y propuestas de carácter socioeconómico a instancias del Gobierno de la Comunidad de Madrid, del propio Pleno del Consejo o de su Comisión-Delegada”*.

Pues bien, en el expediente remitido a este órgano consultivo no consta ni la comunicación al Consejo para el Diálogo Social, ni su resultado. En este sentido, es de recordar que los expedientes deben enviarse completos, tal y como señala el artículo 19.1 del ROFCJA.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Entrando ya en el análisis de fondo, nuestra primera referencia ha de ser relativa al título. El proyecto de decreto versa sobre *“la regulación de las escuelas de tiempo libre en la Comunidad de Madrid”*, por lo que su título permite identificar claramente su contenido.

En cuanto a la parte expositiva, esta cumple, en líneas generales, con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12. De esta manera, describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, además de destacar distintos aspectos de su tramitación y recoger la formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo; sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa.

Ahora bien, de cara a mejorar el texto definitivo, sería muy conveniente -dado que la Constitución Española es la primera de las

normas del ordenamiento jurídico y a la que están sujetos tanto los ciudadanos como los poderes públicos- la mención del artículo 43.3 (*“los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio”*) y desde luego, del artículo 48 (*“los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultura”*); menciones que, de efectuarse, se harían en primer lugar, para luego seguir con el actual párrafo primero relativo al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la tramitación del proyecto de decreto, ha de tenerse en cuenta que deberán destacarse únicamente los aspectos más relevantes de aquella. Sin embargo, la parte expositiva se refiere a la práctica totalidad de los informes emitidos a lo largo de la tramitación. Así, entre otros, se menciona la comunicación al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid o el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Por último, la frase relativa a la competencia reconocida en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, es un aspecto que atañe a la habilitación, por lo que -con arreglo a las directrices 12 y 16- debiera situarse en un párrafo anterior y no en la fórmula de promulgación.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, realizaremos nuestras observaciones empezando por las disposiciones generales que se contemplan en el capítulo I.

El artículo 1 define el objeto del proyecto de forma clara y precisa. Ahora bien, para completarlo y dado que según el artículo 4.3 del proyecto, se excluye del ámbito de aplicación del decreto lo relativo a

los certificados de profesionalidad, el actual apartado 3 podría separarse del artículo 4, y ubicarse como nuevo apartado 2 del artículo 1.

El artículo 2 complementa al anterior, estableciendo el ámbito de aplicación de la norma en la Comunidad de Madrid. Y el artículo 3 contiene una definición de las escuelas de tiempo libre conforme al contenido del texto.

El artículo 4 distingue de forma adecuada, en su apartado 1, los programas formativos, de los objetivos generales de la formación que se regulan en el apartado 2.

En cuanto al apartado 1, se diferencia correctamente, la formación que se imparte en las escuelas de tiempo libre encaminada, bien a la obtención de los cuatro diplomas expedidos por la consejería competente o a un quinto que abarca los que esta pueda reconocer en el futuro (todos ellos en la letra a); o bien, a la obtención de un certificado emitido por la propia escuela de tiempo libre (letra b). En el bien entendido de los casos, de que no se trata de certificados de profesionalidad, que como hemos visto, están excluidos del objeto del decreto al ser competencia estatal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

De la lectura de los objetivos generales del apartado 2 de este artículo 4, se desprende su conformidad con los aspectos que -para la formación de la juventud- se recogen en el artículo 5.1 de la Ley 8/2002 que el decreto desarrolla. El artículo 5 complementa al anterior regulando las dos modalidades de impartición de los cursos: presencial y semipresencial.

El artículo 6 versa sobre las titulaciones equivalentes y dado que la regulación que hace el proyecto de decreto es sobre la situación actual y sus efectos obviamente se producirán tras su entrada en vigor, podría suprimirse la referencia a lo que en el futuro pudiera establecerse.

En él se distinguen dos supuestos para cada apartado: el uno, relativo a qué titulaciones oficiales se consideran equivalentes al diploma de monitor de tiempo libre; y el otro, en idénticos términos pero relativos al diploma de coordinador en actividades de tiempo libre. En ambos casos, se añade un tercer supuesto, el de la letra c) relativo al certificado de profesionalidad de dinamización de actividades de tiempo libre, especificando, para evitar confusiones, que se trata del regulado en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, que no es competencia de la Administración Autonómica.

En cuanto a la homologación en la Comunidad de Madrid de las titulaciones de otras comunidades autónomas, que se contempla en el apartado 3 de este artículo 6, ha de tenerse en cuenta que, según se explica en la MAIN (página 15) y se indica en el informe del Consejo de la Juventud, se está trabajando en este aspecto con las demás administraciones públicas, por lo que se remite a una futura regulación mediante una orden del consejero competente en la materia, que en desarrollo de este decreto, la regule.

Además, diremos que el apartado 3 de este artículo 6 es redundante, dado que vuelve a establecer que los únicos diplomas de tiempo libre infantil y juvenil que tienen carácter oficial en la Comunidad de Madrid, son los expedidos por el titular de la consejería competente en materia de juventud, algo que ya se ha dicho en el artículo 4.1 a) último párrafo. En todo caso, no debería iniciarse con la frase “*Sin perjuicio*” ya que las titulaciones del “*sistema educativo y laboral*” (sic) (parece dar a entender que se refiere a la formación

reglada) se regulan en sus propias leyes de enseñanza. Por ello, convendría revisar la redacción de este apartado.

El capítulo II del proyecto, tiene por objeto la “*constitución de las escuelas de tiempo libre*”. Respecto a ello, nada objetamos al artículo 7, precepto regulador de los promotores.

En cuanto a la figura de la “*declaración responsable*”, la Abogacía General realizó una consideración esencial relativa al artículo 8.2, que tal y como se recoge en la MAIN (página 16) se ha tenido en cuenta. En efecto, la última versión del texto del proyecto ya recoge que “*La declaración responsable permite el inicio de la actividad desde la fecha de su presentación, sin perjuicio de las facultades de control e inspección a que se refiere el artículo 10*”, y esta redacción es ya conforme a lo estipulado en el artículo 69.3 de la LPAC.

Respecto de la declaración responsable, resulta oportuno recordar lo señalado por esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 176/21, de 20 de abril y en el 282/21, de 15 de junio, en relación con la exigencia de este documento y la forma en que ha de ser utilizado, que ha de hacerse en el sentido establecido en el artículo 69 de la LPAC. Este precepto define la declaración responsable, como “*el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio*” (apartado 1), asociándole, como nota distintiva, el efecto del “*reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio*

de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”.

Se trata, por tanto, de una técnica de autorización, que pretende remover obstáculos administrativos y agilizar los procedimientos, de forma y manera que desde la presentación de la declaración responsable se adquiere el derecho, o se permite iniciar ya la actividad.

Respecto a la obligación del artículo 9.3 establecida con carácter general, de relacionarse telemáticamente con la Administración, también para las personas físicas, ha de precisarse lo siguiente.

En nuestro Dictamen 330/20, de 28 de julio, relativo al proyecto de decreto por el que se crea el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento, recordábamos que el artículo 14 de la LPAC impone esta obligación únicamente a las personas jurídicas y respecto a las personas físicas, es facultativo y a elección de éstas; y que ciertamente, no desconocemos los beneficios que supone la tramitación electrónica.

Así las cosas, la obligación impuesta en el artículo 9.3 del proyecto de decreto, tendría cabida legal a través del apartado 3 del artículo 14 de la LPAC que permite a las Administraciones establecer reglamentariamente *“la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.*

En efecto, la MAIN invoca este precepto de la LPAC que permite que determinadas personas físicas, en razón de su capacidad y por presuponerlas unos medios técnicos y materiales a su alcance, se

tengan que relacionar con la Administración de forma telemática. En este caso, entendemos que la justificación que se da en la MAIN es adecuada y suficiente, por cuanto que es lógico pensar que quien va a promover una escuela de tiempo libre para impartir determinada formación (entre otras semipresencial) tiene capacidad y medios adecuados para recibir este tipo de notificaciones telemáticas.

Por ello, la palabra “*entidades*” del apartado 3 del artículo 9, no es coherente con la frase anterior (que además se enfatiza por el empleo del adverbio “*solo*”) y ha de sustituirse por “*promotores*” para comprender también a las personas físicas.

El artículo 10 explicita en sus apartados 1 y 2, una serie de facultades de comprobación y control que la dirección general competente tiene en cualquier caso, en el ámbito de sus competencias. Además, diremos que el apartado 3, sobre la inexactitud, falsedad u omisión de carácter no esencial contiene una regulación que es conforme al artículo 69.4 de la LPAC. En cualquier caso, respecto del último párrafo, parece más conveniente definir qué se entiende por “*esencial*” para que, el resto y por defecto, no tenga tal carácter. Por ello, no parece adecuada la remisión al artículo 23 a) del texto, siendo más preciso que se establezca claramente que el carácter esencial se predica de los requisitos exigidos para la constitución de las escuelas de tiempo libre.

Cierra este capítulo, el precepto relativo no a las modificaciones sino más bien, al deber de comunicación de estas, por lo que se sugiere la revisión del título de ese artículo 11.

El capítulo III está dedicado a los requisitos y a las obligaciones de las escuelas de tiempo libre. Su carácter es eminentemente técnico y organizativo y se toma como base lo establecido en el vigente Decreto 57/1998, de 16 de abril, sobre regulación de las escuelas de animación

y educación infantil y juvenil en tiempo libre, si bien se detallan más pormenorizadamente algunos aspectos. Así, se regulan los estatutos, el contenido mínimo del proyecto educativo y todo lo relativo a la dirección de la escuela y a su equipo docente. En cuanto al aspecto material o de medios, también se detallan los aspectos básicos que han de cumplir las instalaciones y el equipamiento de las escuelas.

Respecto del artículo 12, diremos que es superfluo, ya que el enunciado que contiene no aporta nada al texto.

Además, señalaremos que el artículo 15.1 a) sobre la dirección de la escuela, en lo relativo a la acreditación de la experiencia, se tiene en cuenta la prestada en régimen de voluntariado. Por ello, ha de modificarse el término “*de forma voluntaria*” cuyo significado es distinto al de “*voluntariado*”, es decir, sin contraprestación económica.

El artículo 18 explica adecuadamente a modo de introducción, las dos posibilidades o formas de la programación de los cursos y acciones formativas que tengan un diploma oficial, a saber, la programación anual y la individual. Y a continuación en los preceptos siguientes - empleando una sistemática correcta- la forma de hacerlo y sus plazos, regulándose la autorización, la modificación y cancelación de los cursos y acciones formativas de ambas formas, con remisión a los modelos contenidos en los anexos al proyecto de decreto que en cada caso, procedan.

Respecto de todo ello, señalaremos que:

- La resolución que se dicte por la dirección general competente, ya sea de autorización parcial ya sea de denegación habrá de ser motivada, por lo que la redacción del artículo 19.4 es conforme a lo establecido en el artículo 35 de la LPAC.

- La posibilidad de subsanación de los defectos, previo requerimiento y en el plazo de diez días, es también acorde con el artículo 68.1 de la LPAC.

- Los plazos de duración y el carácter positivo del silencio administrativo establecidos respetan igualmente lo dispuesto en la LPAC. Se observa que hay una diferencia en el plazo de la autorización de los cursos y acciones formativas que es de dos meses para los de programación anual y de un mes, para los cursos y acciones formativas de autorización individual.

- La sistemática utilizada para los dos supuestos de cursos (anual e individual) es distinta, por lo que convendría unificarla. En efecto, para la autorización anual se recoge en un artículo (el 19) lo relativo a la autorización propiamente dicha y en el siguiente (el 20) lo relativo a la modificación y cancelación.

Sin embargo, respecto de la autorización individual, se contiene todo en un mismo precepto (el 21) lo que enuncia su título (autorización propiamente dicha) y además, en sus apartados 5, 6 y 7, lo atinente a las modificaciones y a la cancelación de las acciones formativas.

A nuestro entender sería muy conveniente unificar la sistemática empleada y añadir un nuevo artículo 22, con estos tres últimos apartados, bajo la denominación correspondiente de modificación y cancelación de los cursos y acciones formativas de autorización individual. Además, con ello se cumpliría lo establecido en la directriz 30, de que los artículos no deben ser excesivamente extensos. Lógicamente, y en concordancia con ello, la numeración de los actuales artículos 22 y siguientes habría de modificarse.

En cuanto a los expedientes del alumnado, el actual artículo 22.1 a) contiene una referencia únicamente al DNI, siendo necesario que se añada la referencia al NIE o en general, a algún documento de identificación oficial.

El apartado 2 de ese artículo 22, cita una norma ya derogada, como es la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, por lo que ha de corregirse y hacerse la mención a la vigente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Sentado esto, vemos que se reduce el plazo de archivo y custodia de dichos expedientes con relación a la normativa anterior, a cinco años, lo cual se reputa acertado.

El capítulo IV versa sobre la “*Suspensión y cese de la actividad*”, estableciéndose las tres causas de cese en el primero de sus preceptos. A continuación, el actual artículo 24 regula el procedimiento de suspensión que, en este caso, se iniciaría de oficio por el órgano competente recogiendo los trámites de instrucción y audiencia al interesado para efectuar alegaciones, conforme a lo dispuesto en los artículos 75 y 82 de la LPAC, por lo que no efectuamos reproche alguno. El plazo de resolución de tres meses al que la Administración ha de sujetarse es conforme a lo dispuesto en el artículo 25.1.b) de la LPAC.

Es oportuno además, decir que se ha incorporado la consideración esencial de la Abogacía General de explicitar que será el consejero competente el que adopte la medida provisional de suspensión de la actividad así como la de resolución del cese de la actividad.

Finalmente, se contempla el cese de la actividad a instancias de la propia escuela, sin más obligaciones que la necesaria de finalización de

los procesos formativos iniciados, y el traslado de los expedientes del alumnado.

El capítulo V es relativo al “*Registro de las escuelas de tiempo libre y Censo de diplomas de tiempo libre*”, y respecto al mismo, nada ha de objetarse pues se explica de forma clara y sencilla la finalidad informativa de dicho registro y el carácter no constitutivo sino meramente declarativo de la inscripción en dicho registro. Si bien se sugiere que en el artículo 28.2 se suprima la última frase “*con la finalidad de posibilitar la realización de duplicados*”, pues la gestión de las actas no se hace solo con esa finalidad.

El capítulo VI se refiere a la Escuela Pública de Animación de la Comunidad de Madrid, y se compone de tres artículos (adscripción administrativa, fines que persigue y líneas de trabajo y programación por las que actuará). Según la MAIN se adecúa su regulación a la realidad actual y en consecuencia, se propone después la derogación de la normativa vigente de la que se dice es obsoleta, además de incorporar en un único texto normativo tanto del régimen jurídico de las escuelas de tiempo libre, como el de la citada Escuela.

En último lugar, el proyecto incorpora cinco disposiciones transitorias en los términos ya referidos en los antecedentes de hecho del presente dictamen, para, precisamente y conforme a lo dispuesto en la directriz 40, facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación. Destacaremos, que la disposición transitoria tercera prevé la adaptación a la nueva normativa, de las escuelas ya reconocidas en un plazo de dos años, que es suficiente.

La última disposición transitoria prevé, adecuadamente, la finalización de los cursos iniciados con arreglo a la normativa anterior, así como la validez de los diplomas ya expedidos, sin necesidad de ninguna convalidación.

La disposición derogatoria única deja sin efecto toda la regulación anterior y resulta conforme a la directriz 41, ya que establece con claridad qué disposiciones expresamente se derogan.

En cuanto a la disposición final primera, la habilitación al titular de la consejería competente en materia de Juventud resulta conforme a derecho.

Respecto de la disposición final segunda, es relativa a la entrada en vigor del proyecto de decreto y cumple con lo dispuesto en la directriz 42.

Por lo que respecta a los anexos, el proyecto consta informado favorablemente por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano sin que por lo demás, proceda realizar ninguna observación.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto ha de ajustarse a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Por ello, efectuaremos algunas observaciones.

La primera –relativa a la parte expositiva– es la indebida utilización de la negrita en el primer párrafo, en la mención del “*Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*”, resalte que ha de eliminarse.

Además, en la parte expositiva se menciona el informe de coordinación y calidad normativa que, por error, se atribuye a la Oficina de Calidad Normativa, órgano inexistente en la Comunidad de Madrid, ya que no aparece en el Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

En el artículo 1 se sugiere para evitar la reiteración de “*regular el régimen jurídico*”, sustituir la palabra “*regular*” por “*establecer*”.

En el artículo 3, y para evitar reiteraciones, podría suprimirse el adjetivo “*formativos*”, dejando la expresión de “*programas dirigidos a la formación, perfeccionamiento...*”.

De acuerdo con las citadas directrices habrá de facilitarse la comprensión del texto evitando las reiteraciones y frases muy extensas. Por ello, el último párrafo del artículo 4.1 a) “*Estos diplomas expedidos por el titular de la consejería competente en materia de juventud tendrán plena eficacia en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio del reconocimiento o de los procedimientos de homologación establecidos, en su caso, por otras Comunidades Autónomas*”, podría redactarse “*Estos diplomas tendrán validez en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de su reconocimiento u homologación, en otras comunidades autónomas*”.

Respecto del artículo 6, diremos que es muy extenso y podría redactarse de forma más breve y sencilla. En dicho artículo ha de corregirse el error material del apartado 2 que se enumera otra vez como “1”; y en cuanto a las expresiones que se contienen varias veces de “*órganos u organismos responsables*” pueden sustituirse por “*el órgano competente en materia de Juventud*”.

El artículo 9.2 emplea el verbo “*ser*” cuando parece más adecuado para ese sujeto (los certificados electrónicos) el verbo “*estar*”, es decir, “*que estén operativos*”.

La frase del artículo 17 h) “*Evaluar al alumnado con arreglo a los criterios de evaluación*”, contiene una redundancia por lo que se insta su revisión.

En la letra m) del mismo precepto, sobre la realización de prácticas acordes a la capacitación que los alumnos van a adquirir, puede sustituirse -en razón de la brevedad y en aras a la simplicidad- la frase “sobre el modo y lugar para el desarrollo de la fase práctica y supervisar las prácticas de su alumnado, estableciendo los procedimientos necesarios para ello”, por “al respecto”.

De acuerdo con la directriz 30, los artículos no deben ser excesivamente extensos, precisando que no es conveniente que tengan más de cuatro apartados. Esta recomendación, tendente a facilitar la comprensión de la norma, no se cumple en muchos preceptos del proyecto, entre otros en el artículo 24, produciéndose el efecto contrario.

Asimismo, debe revisarse la redacción del texto en su totalidad, ya que en ocasiones (como por ejemplo en el artículo 24.6) se emplea el número “3”, siendo lo correcto en el texto, el empleo de la palabra (tres).

Conforme a los criterios generales de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las referencias en todo el texto a la consejería o dirección general competente, teniendo en cuenta que “*consejería o dirección general*” debe escribirse en minúscula, y la materia sobre la que se ostenta la competencia (“*Juventud*”) en mayúsculas la letra inicial.

Por último, de conformidad con la directriz 80, por lo que se refiere a la cita de las leyes en el texto, por ejemplo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, puede abreviarse, y enunciada por primera vez, referirse a ella en lo sucesivo, con el tipo, número, año y fecha (Ley 39/2015, de 1 de octubre).

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, ninguna de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regulan las escuelas de tiempo libre en la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 1 de marzo de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 120/22

Excma. Sra. Consejera de Familia, Juventud y Política Social

C/ O' Donnell, 50 – 28009 Madrid