

A.G.- 50/2021
S.G.C.- 133/2021
S.J.C.S.- 113/2021

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe relativa al Proyecto de **Orden por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones y medio natural de la Comunidad de Madrid.**

Ateniendo a lo solicitado y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1 letra a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- La solicitud de Informe referenciada, con entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad el día 9 de julio de 2021, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Primer borrador de la Orden, del Consejero de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid, de 10 de diciembre de 2020.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, primera versión, firmada el 11 de diciembre de 2020, relativa al Proyecto de Orden, del Consejero de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 23 de diciembre de 2020, al primer borrador de la Orden.
- Segundo borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid, de 5 de febrero de 2021.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, segunda versión, firmada el 17 de febrero de 2021, del Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 23 de febrero de 2021, al segundo borrador de la Orden.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), de 24 de febrero de 2021.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), de igual fecha.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, sin fechar.
- Correo electrónico de la Viceconsejería de Salud Pública y Plan COVID-19, de 26 de febrero de 2021, por el que se expresa que no se estima necesario realizar ninguna consideración al Proyecto de Orden desde dicha Viceconsejería.

- Informe de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria de la Consejería de Sanidad, de 3 de marzo de 2021 (sin observaciones).
- Informe de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria de la Consejería de Sanidad, de 4 de marzo de 2021 (sin observaciones).
- Tercer borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid, de 1 de marzo de 2021.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, tercera versión, firmada el 9 de marzo de 2021, referente al Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 14 de marzo de 2021, al tercer borrador de la Orden.
- Cuarto borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid, de 1 de marzo de 2021.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, cuarta versión, firmada el 16 de marzo de 2021, referente al Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid.
- Resolución de la Directora General de Investigación, Docencia y Documentación, de 16 de marzo de 2021, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública sobre el Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones y medio natural de la Comunidad de Madrid.

- Escrito de alegaciones, con fecha de 13 de abril de 2021, presentado durante el trámite de Información Pública por D. José María Blázquez Pérez.
- Quinto borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid, de 28 de abril de 2021.
- Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de la Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 27 de mayo de 2021.
- Sexto borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid, sin fechar.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, quinta versión, firmada el 2 de junio de 2021, referente al Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 9 de junio de 2021, al sexto borrador de la Orden.
- Séptimo borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid, sin fechar.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, sexta versión, firmada el 10 de junio de 2021, referente al Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 14 de junio de 2021.
- Octavo borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid, de 30 de junio de 2021.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, séptima versión, firmada el 30 de junio de 2021, referente al Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 5 de julio de 2021.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto sometido a Informe tiene por objeto, según expresa su propia parte expositiva, llevar a cabo una nueva regulación en la materia, para conjugar la libertad de acceso al ejercicio de la actividad de socorrismo acuático *“con la protección de la salud y seguridad de los ciudadanos que tiene encomendada la administración pública, de forma que se pueda garantizar que los socorristas que desempeñan sus funciones en las piscinas y demás instalaciones acuáticas de la Comunidad de Madrid, reúnen las condiciones necesarias para ello”*.

Desde el punto de vista de su estructura, el Proyecto que se recibe para Informe consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva, compuesta esta última de 7 artículos, agrupados en torno a tres capítulos, y una parte final

conformada por una disposición transitoria, una disposición derogatoria, una disposición final y 6 anexos.

En cuanto a su contenido, el capítulo I regula los aspectos de carácter general (objeto y ámbito de aplicación); el capítulo II está dedicado a los requisitos exigidos para el ejercicio de la profesión de socorrista acuático y el capítulo III regula el proyecto docente de socorrismo acuático.

La disposición transitoria única tiene como rúbrica *“inscripciones vigentes y solicitudes en trámite”*; la disposición derogatoria única enumera las normas que pretende derogar el Proyecto sometido a Informe; y, por último, la disposición final única viene referida a la entrada en vigor.

Por lo demás, la Memoria Abreviada de Impacto Normativo describe el contenido de los Anexos del Proyecto en los términos que se reproducen a continuación:

“- El Anexo I recoge los contenidos del programa de formación de socorrista acuático en piscinas e instalaciones acuáticas.

-El Anexo II, los contenidos del programa de formación del módulo de socorrista acuático en medio natural (playas y aguas interiores)

- El Anexo III, el perfil que deben tener las personas que impartan la formación.

- El Anexo IV, las características de las instalaciones docentes y del material a utilizar.

- El Anexo V, tiene varios apartados:

a) Solicitud de aprobación de proyecto docente. Datos generales.

b) Datos sobre la estructura, la organización y el desarrollo del proyecto docente.

c) Documentación a aportar junto con la solicitud de aprobación del proyecto docente.

- El Anexo VI, el contenido y las características de los certificados que las empresas formadoras emitirán tras la superación de las actividades formativas.

Segunda.- Marco competencial y normativo.

El artículo 43 de nuestra Carta Magna reconoce en su apartado 1 el derecho a la protección de la salud, añadiendo el apartado 2 del mismo precepto que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece, en el apartado 4 del artículo 27, que en el marco de la legislación básica del Estado corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de sanidad e higiene.

El Decreto 80/1998, de 14 de mayo (en adelante, Decreto 80/1998), por el que se regulan las condiciones higiénico-sanitarias de piscinas de uso colectivo en la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 20 que *“en todas las piscinas se deberá contar con un servicio de socorristas con el grado de conocimiento suficiente en materia de socorrismo acuático y prestación de primeros auxilios, cuya formación será acreditada por el organismo competente”*. (El subrayado es nuestro).

Por otra parte, la formación en materia sanitaria es una de las competencias que ostenta la Consejería de Sanidad a tenor de lo establecido en el artículo 9 d) del Decreto 307/2019, de 26 de noviembre, del Consejo de Gobierno (en adelante, Decreto 307/2019), por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad. En particular, dicho precepto atribuye a la Dirección General Investigación, Docencia y Documentación, entre otras, la competencia relativa a *“la acreditación de actividades y centros dedicados a la formación continuada, el desarrollo de las competencias que en materia de acreditación y de formación especializada corresponden a la Consejería de Sanidad, la certificación y reconocimiento de la capacitación y competencia profesional, así como la acreditación de la formación no*

reglada y del reconocimiento de interés sanitario para actos de carácter científico que sean relevantes en el ámbito de la salud”.

De lo expuesto cabe afirmar que la Comunidad de Madrid tiene competencia para regular las actividades contenidas en la Orden proyectada a través de la Consejería de Sanidad en el ámbito de la formación sanitaria y acreditación de la formación no reglada.

Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

El proyecto de Orden sometido a consulta se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Por tanto, estamos en presencia de una norma reglamentaria, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015), según el cual:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas

Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.”

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica proyecta realizarse en el presente caso por medio de Orden del Consejero de Sanidad, en consonancia con el rango de la norma cuya sustitución se pretende y al amparo de las competencias atribuidas por el Decreto 307/2019, en virtud del cual, el Consejero de Sanidad es el órgano de la Comunidad de Madrid al que se le atribuyen las competencias de propuesta, desarrollo, coordinación y control de la ejecución de las políticas en determinadas materias, entre las que se encuentran la docencia y formación sanitaria (artículo 1 del Decreto 307/2019).

Hay que tener en cuenta también la habilitación para el dictado de la Orden que supone la Disposición Final Primera del Decreto 80/1998, en cuya virtud “*se autoriza a la Consejera de Sanidad y Servicios Sociales para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias en orden al desarrollo y ejecución de este Decreto*”. Disposición Final que debe ponerse en relación con el artículo 20 del mismo Decreto del cual dimana la competencia para regular esta materia.

Sobre esta cuestión, también debe tenerse en cuenta que el artículo 50.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), señala que adoptarán la forma de “Orden” las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de sus competencias.

En consecuencia y desde el punto de vista formal, debemos destacar la corrección de la Orden para desarrollar el Decreto 80/1998, en este caso su artículo 20, en virtud de la habilitación conferida por su Disposición Final primera.

Cuarta.- Tramitación.

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, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el día 25 de marzo de 2021, viene a establecer, según su propia parte expositiva, 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.

Según su disposición transitoria única, *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*, situación en la que se encuentra el Proyecto ahora analizado, toda vez que el inicio de su tramitación es previo al 26 de marzo de 2021, fecha del comienzo de la vigencia del Decreto 52/2021, ex. Disposición Final quinta.

Así las cosas, con anterioridad a la nueva norma, en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encontraba regulado, de una manera completa y cerrada, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que estar al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades del Derecho autonómico en la materia. En este sentido se ha pronunciado reiteradamente la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen de 22 de octubre de 2013.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias aquí aplicable se contiene en el Título VI (artículos 128, 129, 131 y 133) de la precitada Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley 50/1997), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

A propósito de la aplicación de la Ley 39/2015, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 (Rec. 3628/2016), la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid se ha pronunciado en su Dictamen 263/2018, de 7 de junio, en los siguientes términos:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio” (el subrayado es nuestro).

Asimismo, debe tenerse presente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Igualmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 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 concurren 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”.

Según lo dicho, analizaremos si se ha observado la tramitación debida en este caso.

El Proyecto ha sido elaborado por la Dirección General de Investigación, Docencia y Documentación, que resulta así la promotora del Proyecto.

En cumplimiento del artículo 26.3 de la Ley 50/1997, el Proyecto de Orden se acompaña de la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en lo sucesivo), en la forma de memoria abreviada, cuyo contenido se adecúa a lo preceptuado por el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, 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 se han elaborado hasta ocho memorias, incorporando, a las sucesivas versiones, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace 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 culminar con una versión definitiva (*vid.* en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

De acuerdo con la MAIN, se ha cumplimentado el trámite de consulta pública, por mor de lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, mediante la publicación de la correspondiente memoria en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el 2 de julio de 2020 no habiéndose recibido propuestas.

En cuanto a los informes preceptivos, consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 *quinquies* la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

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

En otro orden de cosas, se ha efectuado el preceptivo trámite de audiencia e información pública, exigido por el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el día 18 de marzo hasta el 13 de abril de 2021, habiéndose formulado observaciones el 13 de abril de 2021 por D. José María Blázquez Pérez.

Finalmente, se acompaña en el expediente el Informe emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997.

Quinta.- Análisis del Contenido

Se estudiará a continuación el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en este 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 son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 del EA).

El Título de la Orden proyectada debería revisarse a fin de ajustarlo a lo establecido en la Directriz 6, indicándose que se trata de un “*Proyecto de Orden*”.

I.- La parte expositiva del Proyecto se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar el objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

En todo caso, se sugiere completar la descripción del marco normativo con el que comienza esta parte expositiva, mediante una alusión a los preceptos estatutarios en los que se fundamenta la competencia de la Comunidad de Madrid en la materia.

Asimismo, se echa en falta una mayor profundidad de esta parte expositiva en cuanto a la descripción del contenido de la norma, para garantizar así su mejor adecuación a las prevenciones contenidas en la Directriz 12.

Por lo demás, se pone de manifiesto que, a juicio de esta Abogacía General, se cumple con la exigencia prevista en el artículo 129 de la Ley 39/2015, al justificarse en la parte expositiva la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad

jurídica, y eficiencia. Sería deseable, no obstante, incorporar una referencia más explícita al principio de transparencia.

En este sentido, recordemos que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

En el antepenúltimo párrafo sería más adecuado referirse a que se han seguido los “*trámites legalmente establecidos*”, en vez de referirse a “*pasos legalmente establecidos*”.

Asimismo, podría completarse la parte expositiva con los aspectos más relevantes de la tramitación llevada a cabo, ya que solo se hace mención al trámite de consulta pública.

II.- En cuanto a la parte dispositiva, procede valorar ahora si el Proyecto que examinamos se acomoda al ordenamiento jurídico aplicable, centrándonos en aquellos preceptos merecedores de alguna observación jurídica.

- El artículo 2 regula los requisitos de formación distinguiendo dos supuestos diferentes en sus dos únicos apartados.

El primer apartado se refiere a los requisitos para ejercer la profesión de socorrista acuático, enunciando las titulaciones y certificados exigidos para ello conforme a la legislación vigente.

En el segundo apartado, se contempla la posibilidad de ejercer como socorrista en la Comunidad de Madrid cuando, en defecto de las titulaciones oficiales y certificados de profesionalidad enumerados en el apartado primero, se supere la formación mínima recogida en la Orden.

Esta última previsión se acomoda al artículo 20 del Decreto 80/1998 del que trae causa, el cual exige que los socorristas tengan un suficiente grado de conocimiento en materia de socorrismo acuático y prestación de primeros auxilios.

Así, por ejemplo, el Anexo I a) contiene dentro del programa de formación un módulo de primeros auxilios y soporte vital básico de 53 horas. El Anexo 1 b), se refiere al módulo de socorrista acuático en piscinas e instalaciones acuáticas.

-Artículo 7. Este artículo lleva por rúbrica “auditorías”. Se prevé en dicho precepto la posibilidad de llevar a cabo auditorías tanto documentales como presenciales para comprobar que las instalaciones y/o el material específico de los centros en los que se imparten los cursos son los adecuados como para comprobar el desarrollo de actividades formativas ya realizadas.

Estas auditorías están en una misma línea que las que contemplaban las dos Órdenes anteriores.

Al respecto y atendido el contenido de estas actuaciones de comprobación, hay que decir que- terminológicamente- pudiera ser más correcto hablar de actividades inspectoras que de auditoría ya que la inspección está relacionada con una comprobación puntual tendente a constatar que se está cumpliendo la norma en un momento exacto. En cambio, las auditorías implican un seguimiento más continuado y no tan puntual del funcionamiento de la actividad y suelen estar relacionados con aspectos de índole económica.

En todo caso, hay que destacar que el artículo 7 de la Orden proyectada no prevé consecuencia alguna anudada al supuesto incumplimiento por los centros docentes de los programas formativos. Esto podría acarrear inseguridad jurídica en aquellos casos en los que la auditoría arroja un resultado desfavorable.

III. Por lo demás, y en lo que respecta a las Disposiciones de la Orden Proyectada hay que hacer las siguientes consideraciones:

-Disposición Transitoria Única. Esta Disposición se limita a señalar en su apartado 1 que las inscripciones en el Registro de Socorristas vigentes a la entrada en vigor de la Orden “posibilitarán a sus titulares el ejercicio del socorrismo en la Comunidad de Madrid”.

Sin perjuicio de un análisis más exhaustivo que se realizará en el punto siguiente, debemos indicar aquí que la Orden proyectada elimina el Registro de Socorristas y la consiguiente obligación de inscripción. La Orden 1319/2006, que la Orden proyectada va a derogar y sustituir, creó el Registro y fijó un plazo de validez de las inscripciones de dos años, prorrogables por períodos bienales, previa realización y acreditación de cursos de actualización y reciclaje de 10 horas de duración.

Frente a ello, la Disposición Transitoria Única objeto de análisis se limita a conferir un plazo de vigencia indefinido de tales inscripciones sin hacer más consideraciones ni exigencias a este respecto.

Sin perjuicio de lo que se expondrá en el próximo apartado, consideramos que la finalidad principal de las disposiciones transitorias consiste en fijar el régimen temporal de tránsito en la aplicación de la vieja normativa a la nueva. Este requisito no se cumple en la Disposición analizada pues no se prevé el paso de los socorristas inscritos a la nueva regulación, es decir no hay transitoriedad como tal.

Con la redacción actual de la Orden, las inscripciones existentes al tiempo de su entrada en vigor tendrán una validez indefinida.

Por ello, este Servicio Jurídico sugiere que la Disposición Transitoria analizada en este punto, fije un plazo máximo transitorio de vigencia de estas inscripciones, contado a partir de la entrada en vigor de la Orden para que el personal socorrista que figura inscrito en el Registro (que ahora se suprime) cumpla los requisitos establecidos en el artículo 2 de la norma objeto de estudio en este informe.

Lo mismo debe decirse del apartado segundo de la Disposición Transitoria, que prevé la aplicación de la Orden 1319/2006 para las solicitudes de inscripción en trámite a la entrada en vigor de la nueva norma, sin estipular plazo alguno para el paso a la nueva normativa.

-Disposición Derogatoria Única. Ésta Disposición deroga, en su apartado 1º, la Orden 1319/2006 en su totalidad, así como los apartados de la Orden 650/2004, de 17 de junio, por la que se crea y regula el Registro de Profesionales que actúan en el ámbito sanitario de la Comunidad de Madrid.

La nueva Orden eliminaría, como se ha dicho, el Registro de Socorristas así como el Registro de profesionales que actúan en el ámbito sanitario sólo para los socorristas, y la obligatoriedad de inscripción de quienes ejercen como tales. Tal y como expresa la Orden proyectada en su parte expositiva, ello obedece a la necesidad de impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas. De esta manera, acoge los principios proclamados en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativos a la libertad de acceso a las actividades de servicios y de su ejercicio, simplificando los procedimientos. Directiva que fue incorporada en nuestro Ordenamiento Jurídico por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

Pese al buen propósito que guía la Orden proyectada, de eliminar las trabas y trámites innecesarios, hemos de reparar en un concreto aspecto.

La necesidad de llevar a cabo la inscripción en los Registros citados, en particular el Registro de Socorristas previsto en el artículo 3 de la Orden 1319/2006 (y que la Orden proyectada prevé dejar sin efecto), tiene un doble sentido. Primero, el de llevar a cabo un control de las personas que ejercen el socorrismo en la Comunidad de Madrid. Y segundo, verificar que cada dos años, dichas personas lleven a cabo cursos de actualización o reciclaje, en la forma que dictamina su artículo 5.

La Orden proyectada no prevé mecanismo alguno de actualización o reciclaje de los socorristas. Esto sumado al hecho de eliminar el Registro puede suponer la pérdida de cierta calidad de los servicios de socorrismo en la Comunidad de Madrid.

La Directiva 2006/123/CE permite la eliminación de trabas injustificadas para permitir el libre acceso a las actividades de servicios, pero condicionado a que ello no suponga una rebaja de los niveles de calidad.

Por ello, se sugiere, a efectos de su consideración, la conveniencia de articular en la Orden proyectada medidas de actualización o reciclaje de los socorristas con el fin de mantener la calidad del servicio.

Por último, se hace la recomendación de suprimir el apartado 2 de la Disposición Derogatoria dado que las resoluciones emanadas de los órganos jerárquicamente inferiores al titular de una Consejería no participan de la naturaleza jurídica de disposición normativa, por lo que su contenido no es propio de una Disposición de este tipo; Se observa, en cualquier caso, que no figura la fecha completa de la Resolución que se cita.

Por cuanto antecede, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente Informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar, no obstante V. I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
SANIDAD**