

**A.G.- 62/2021****INFC. - 2021/610****S.G.C.- 167/2021****S.J.-596 /2021**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en relación con un **PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS ESCUELAS DE TIEMPO LIBRE EN LA COMUNIDAD DE MADRID.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - El 22 de septiembre de 2021 tuvo entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado, de conformidad con la encomienda de gestión de 9 de julio de 2021, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social a la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en materia de juventud.

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

- Proyecto de Decreto y sus antecedentes.

- Informe del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid de 17 de junio de 2021.

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

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 10 de septiembre de 2021, por la Dirección General de Juventud (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) y sus antecedentes de 11 de marzo de 2021 y 1 de junio de 2021.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), fechado el 25 de marzo de 2021, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

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

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 25 de marzo de 2021, emitida por la Directora General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad).

- Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno abierto y Atención al Ciudadano (Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno) de 17 de junio de 2021.

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia , Justicia e Interior de 26 de julio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 15 de junio de 2021; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de 28 de julio de 2021 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización de 9 de agosto de 2021, en los que no se formulan observaciones al Proyecto.

- Escritos con observaciones al Proyecto de Decreto realizados por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad el 18 de junio de 2021; por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte el 28 de julio de 2021; por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 30 de julio de 2021 y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura el 29 de julio de 2021.

- Resolución del Director General de Juventud (Consejería de Educación y Juventud) de 6 de febrero de 2021, resolviendo someter al trámite de consulta el Proyecto de Decreto.

- Resolución del Director General de Juventud (Consejería de Educación y Juventud) de 31 de mayo de 2021, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

- Alegaciones presentadas por SCOUTS DE MADRID M-S-C el 24 de junio de 2021.

- Alegaciones presentadas por Escuela EALYR el 24 de junio de 2021,

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 17 de septiembre de 2021, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según indica su artículo 1, tiene por objeto regular la creación de las escuelas de tiempo libre y los requisitos y obligaciones que han de cumplir, así como el Registro de Escuelas de Tiempo Libre, el Censo de Diplomas de Tiempo Libre de la Comunidad de Madrid y la Escuela Pública de Animación, estableciendo su adscripción y fines.

La norma persigue los siguientes objetivos según la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante MAIN):

- “1. Establecer de manera más exhaustiva los requisitos y obligaciones que han de cumplir las escuelas de tiempo libre reconocidas por la Comunidad de Madrid, para potenciar la calidad de la formación que imparten, con el fin de garantizar la calidad y la seguridad en el tiempo libre de la infancia y la juventud.
2. Simplificar procedimientos, minorando cargas y trámites administrativos.
3. Adaptar la regulación de las escuelas de tiempo libre al nuevo escenario creado para la formación en el tiempo libre, tras la aprobación, en el marco de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, de los certificados de profesionalidad en esta materia.
4. Consolidar y respaldar a las escuelas de tiempo libre como los únicos centros acreditados o reconocidos para la organización e impartición de los cursos dirigidos a la obtención de los diplomas de tiempo libre expedidos por el titular de la Consejería competente en materia de juventud, sin perjuicio de las titulaciones del sistema educativo y de empleo”.

El Proyecto consta de una Parte Expositiva y una Parte Dispositiva con un total de treinta y un artículos, estructurados en seis capítulos, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Acompañan, además, a la norma proyectada siete Anexos, que recogen diferentes modelos de solicitud o documentos a presentar.

En el Capítulo primero se regula el objeto de la norma (artículo 1), el ámbito de aplicación (artículo 2) ,el concepto de escuela de tiempo libre (artículo 3), los programas formativos que pueden impartir estas escuelas y los objetivos generales de dicha formación (artículo 4) , las distintas modalidades de impartición de la formación (artículo 5) y la equivalencia entre los diplomas de tiempo libre expedidos por el titular de la consejería competente en materia de juventud y los diplomas expedidos por otras Comunidades Autónomas y las titulaciones de tiempo libre del sistema educativo y del sistema de empleo (artículo 6)

El Capítulo segundo recoge los aspectos referidos a la creación y puesta en marcha de las escuelas de tiempo libre, regulando: los promotores de las mismas (artículo 7), la declaración responsable para crear y poner en marcha una escuela (artículo 8), el modo de presentación la declaración (artículo 9), las funciones posteriores de comprobación, verificación, seguimiento y control por parte de la Dirección General de Juventud (artículo 10) y el deber de comunicar los cambios que afecten a las condiciones, requisitos u obligaciones de las escuelas (artículo 11).

El Capítulo tercero recoge los requisitos y obligaciones que son exigibles a las escuelas de tiempo libre, estableciendo: los requisitos de forma genérica (artículo 12), los referidos a los estatutos (artículo 13), los referidos al proyecto educativo (artículo 14), los referidos al equipo docente mínimo (artículo 15), los referidos a las instalaciones y equipamiento (artículo 16) las obligaciones que han de cumplir (artículo 17), las modalidades de programación de los cursos y acciones formativas, que puede ser mediante la programación anual o de forma individual para cada curso a elección de cada escuela (artículo 18), las condiciones para la autorización de la programación anual (artículo 19), las condiciones de las modificaciones y cancelaciones de los cursos y acciones formativas contenidas en la programación anual (artículo 20), las condiciones para la autorización individual de cada curso (artículo 21) y la obligación referida al expediente personal de cada alumno (artículo 22).

El Capítulo cuarto regula la suspensión y cese de la actividad, estableciendo las causas (artículo 23), el procedimiento (artículo 24), el cese de la actividad a petición de la propia escuela (artículo 25) y las condiciones en las que ha de producirse el cese (artículo 26).

El Capítulo quinto recoge los preceptos referidos al Registro de Escuelas de Tiempo Libre (artículo 27) y el Censo de Diplomas de Escuelas de Tiempo Libre y archivo de actas (artículo 28)

Finalmente, el Capítulo sexto, contiene la regulación de la Escuela Pública de Animación de la Comunidad de Madrid, estableciendo su adscripción (artículo 29), sus fines (artículo 30) y sus líneas de trabajo y programación de actividades (artículo 31).

Las Disposiciones Transitorias primera y segunda prevén la equiparación de determinados títulos antiguos a los nuevos previstos en la norma proyectada.

La Disposición Transitoria tercera se refiere a la necesaria adaptación de las escuelas ya existentes a lo previsto en el nuevo decreto, en un plazo de dos años tras su entrada en vigor.

La Disposición Transitoria cuarta hace referencia a los procedimientos de reconocimiento de escuelas ya iniciados antes de la entrada en vigor del decreto proyectado, estableciendo que seguirán rigiéndose por el decreto anterior.

La Disposición Transitoria quinta establece el régimen aplicable a los cursos autorizados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo decreto, así como la plena validez de los diplomas expedidos, también, antes de dicha entrada en vigor.

La Disposición Derogatoria única determina las normas que quedarán derogadas con la entrada en vigor de la norma proyectada.

Las dos Disposiciones Finales se refieren a la habilitación normativa para el desarrollo del decreto y a su entrada en vigor, respectivamente.

En cuanto a los Anexos, a efectos de facilitar el cumplimiento de los trámites administrativos previstos en el decreto, se aprueban modelos de declaración responsable para el inicio de la actividad de las escuelas (Anexo I), solicitud de tramitación de actas para la expedición de los diplomas (Anexo II), programación anual de los cursos (Anexo III), autorización individual de cursos (Anexo IV), modelo de comunicación (Anexo V), comunicación de datos/cambios referidos a los cursos ya autorizados (Anexo VI) y declaración responsable de adaptación al nuevo Decreto de las escuelas creadas con anterioridad a su entrada en vigor (Anexo VII).

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 48 de la Constitución Española dispone que *“los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”*.

Por otra parte, el artículo 26.1.1.24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM) atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.

En dicho marco, la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 8/2002) dedica el artículo 5 a la formación y establece:

“1. La Comunidad de Madrid, con la finalidad de coadyuvar a la formación integral de los jóvenes madrileños y mediante acciones formativas propias o en colaboración con Corporaciones Locales y entidades privadas, fomentará una educación centrada en los siguientes aspectos:

- Educación en valores, para la paz, la no discriminación, la responsabilidad, la solidaridad y el esfuerzo.

- Educación para el tiempo libre y el respeto a la naturaleza.

- Educación afectivo-sexual.

2. La Comunidad de Madrid atenderá la capacitación de aquellas personas que trabajan en el ámbito de la juventud, desde instancias asociativas, municipales o cualesquiera otras de iniciativa social, con el fin de mejorar la calidad de sus actividades y programas.

3. La Comunidad de Madrid promoverá el desarrollo de programas educativos, investigaciones y materiales didácticos en ámbitos no atendidos por el sistema educativo formal con el objetivo de promover valores y formación técnica en los jóvenes, así como la adquisición de hábitos saludables y la educación destinada a favorecer un consumo responsable”.

Por su parte, la Disposición Final primera autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en ejecución y desarrollo de la Ley.

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

Cabe reseñar, finalmente, que en esta materia se han dictado distintas normas autonómicas de rango reglamentario, especialmente el 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 el 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, a los que el Proyecto normativo propuesto propone sustituir y derogar.

Por otro lado, hay que tener en cuenta igualmente, siquiera someramente, la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en adelante LO 5/2002).

Así, el artículo 10.1 establece que *“1. La Administración General del Estado, de conformidad con lo que se establece en el artículo 149.1. 30.ª y 7.ª de la Constitución y 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.*

Los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad podrán incluir formaciones complementarias no asociadas al Catálogo para cumplir con otros objetivos específicos de estas enseñanzas o las recomendaciones de la Unión Europea.”

Asimismo, la Disposición Final tercera, habilita al Gobierno para dictar, previa consulta al Consejo General de Formación Profesional, la normativa precisa para el desarrollo de dicha Ley en el ámbito de sus competencias.

Por otra parte, es preciso recordar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de la citada Ley Orgánica 5/2002 y del artículo 8 del Real Decreto 34/2008,

de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, desarrollado por la Orden SS/1897/2013, de 10 de octubre, los certificados de profesionalidad se logran, bien por superar la acción formativa vinculada a un certificado de profesionalidad concreto, formación que sólo pueden impartir entidades acreditadas, y que se realiza con unos niveles de control administrativos y seguimiento muy exhaustivos; o bien, vía participación en un procedimiento de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Pues bien, de la parte Expositiva de la norma se desprende claramente que el decreto objeto del Proyecto posibilita la impartición de cursos similares a los cursos vinculados a certificados de profesionalidad, pero sin que tengan realmente tal naturaleza, dando lugar a la expedición de diplomas, por lo que no gozan de las garantías específicas que estos últimos poseen.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se configura como una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, 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, 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).

Tal y como se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de “desenvolver la ley preexistente”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo” como el “complemento” y la pormenorización de la Ley son o

pueden ser fines del Reglamento de ejecución. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado constituye un desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 8/2002 y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983). De forma más específica puede invocarse igualmente la Disposición Final primera de la Ley 8/2002 en tanto *“autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en ejecución y desarrollo de la presente Ley”*.

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta. - Procedimiento.

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

El ordenamiento autonómico madrileño carecía de una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias hasta la entrada en vigor del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones

normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. Sin embargo, no es de aplicación a este expediente en virtud de lo establecido en 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”*, ya que el mismo comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor del referido Decreto.

Por ello, en la tramitación del presente Proyecto habrá que estar a lo dispuesto en el ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de la Comunidad de Madrid.

En concreto, ha de acudirse a lo dispuesto en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley del Gobierno), 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.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

“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 propio)

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas

al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales” (el resaltado es nuestro).

Este mismo criterio ha sido reiterado, entre otros, en los Dictámenes 465/2018, de 24 de octubre y 487/2018, de 15 de noviembre.

Además, es preciso tener en cuenta 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 (en adelante, Instrucciones).

Finalmente, 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 concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

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

En primer lugar, el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el precepto transcrito de la Ley 10/2019 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web correspondiente de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar, con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en las normas presupuestarias u organizativas. Por otra parte, se alude a aquellos casos en que concurran “razones graves de interés público” o de tramitación urgente de disposiciones normativas.

Asimismo, el legislador ha optado por enumerar otros supuestos en los que no se requiere el trámite de consulta pública mediante el establecimiento de conceptos jurídicos indeterminados –según la calificación que de los mismos ha hecho el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril- tales como “impacto significativo en la actividad económica”, “obligaciones relevantes a los destinatarios” o “regulación de aspectos parciales de una materia”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los mismos.

En este procedimiento se ha efectuado tal consulta, justificándose en la MAIN en los siguientes términos:” *En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha realizado el trámite de consulta pública tanto a través del Portal de Transparencia como del Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, durante el período comprendido entre el 4 y el 18 de marzo”.*

Al figurar la MAIN deben darse por cumplimentados el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y los artículos 1 y 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en 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, corresponde al titular de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social ejercer las competencias autonómicas en materia de juventud a través de la Dirección General de Juventud, a la que corresponde, en virtud de lo previsto en 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 de Familia, Juventud y Política Social, el reconocimiento, la supervisión y el apoyo a las escuelas de animación y educación infantil y juvenil en el tiempo libre y la determinación de los contenidos de los programas oficiales de formación en las citadas escuelas, así como la expedición de los diplomas oficiales relativos a estos programas, así como el fomento y desarrollo de programas de formación en materia de educación no formal, animación e intervención socioeducativa en el ocio y tiempo libre, a través de la Escuela pública de animación y educación en el tiempo libre infantil y juvenil de la Comunidad de Madrid. En consonancia con ello, la MAIN figura suscrita por el Director General de Juventud de la precitada Consejería.

Debe resaltarse, en este punto, que constan en el expediente administrativo tres versiones de la memoria de referencia, suscritas por la titular de la Dirección General de Juventud, en las fechas que han sido indicadas en el antecedente fáctico único de este informe. Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora 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”*.

Por otra parte, se ha procedido a sustanciar trámite de audiencia e información pública en los términos del artículo 133.2 de la Ley 39/2015, y del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, según se desprende del contenido de la propia MAIN, en la que se

hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo de alegaciones entre el 3 y el 24 de junio de 2021, habiendo presentado alegaciones SCOUTS DE MADRID M-S-C y Escuela EALYR.

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.

Se ha realizado, según se desprende de la MAIN, comunicación al Consejo para el Diálogo Social, con fecha 4 de marzo de 2020, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 3 de su norma de creación, el Decreto 21/2017, de 28 de febrero, y no se ha recibido ninguna observación por parte del mismo.

Consta igualmente el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

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

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Además, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, exige en su artículo 35 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente Dictamen, que varias consejerías han formulado observaciones al Proyecto.

Ha informado además la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano.

Igualmente, se ha obtenido informe del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

En último término, se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, emitido en cumplimiento del artículo 26.5 de la citada Ley del Gobierno.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Quinta. - Análisis del contenido.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 EACM).

“Prima facie”, nos detendremos en el Título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.

Por otro lado, en cuanto al nombre de la disposición, señala la Directriz 7, que es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, el nombre de la norma responde a tales características.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, de acuerdo con la Directriz 13 – trámite de consulta pública, trámite de audiencia e información pública, informe de coordinación y calidad normativa, así como de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, el de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el de la Abogacía General y el de la Comisión Jurídica Asesora.

A propósito de la mención a éste último, recordamos que como el trámite de consulta a este órgano ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión ““oída” o “de acuerdo con” la Comisión Jurídica Asesora”, no es preciso que se haga una mención expresa al mismo en el apartado de la parte expositiva dedicado a los informes recabados, tal y como señala el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 403/2019, de 10 de octubre.

Asimismo, en atención a los fines y funciones que corresponden al Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con su ley de creación, Ley 8/2017, de 27 de junio, de Creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, se ha recabado el parecer de dicha entidad.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, justificándose en la Parte Expositiva la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:“(…) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”* (el subrayado es nuestro).

Finalmente, observamos que, en el párrafo decimonoveno, sería más adecuado referirse al trámite de audiencia e información pública -en vez de solamente al trámite de audiencia-, en atención a la Resolución de 31 de mayo de 2021, del Director General de Juventud que figura en el expediente.

En cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se acomoda a la Ley 8/2002.

Se sugiere modificar el **artículo 1**, indicando que el objeto del Decreto sería regular el régimen jurídico de las Escuelas de tiempo libre -sin incluir la referencia expresa a determinados aspectos del mismo: requisitos y obligaciones que han de cumplir-, el Registro de las Escuelas de Tiempo libre, el Censo de Diplomas de Tempo Libre y la adscripción y fines de la Escuela Pública de Animación de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la Escuela Pública de Animación de la Comunidad de Madrid, se regulan únicamente su adscripción y fines, teniendo en cuenta que ya se creó por

Decreto 108/1984, de 5 de diciembre, si bien en el Proyecto se cambia su denominación.

Los **artículos 2 y 3** contemplan, respectivamente, al ámbito de aplicación de la norma y la definición de las escuelas de tiempo libre, sin que merezcan especial comentario.

En cuanto al **artículo 4**, hay que poner de manifiesto que los diplomas y certificados regulados en el Proyecto, obtenidos mediante la realización de las actividades formativas en las escuelas de tiempo libre, no constituyen en sí mismos "certificados de profesionalidad", toda vez que éstos requieren para su obtención el cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa estatal, conformada por la Ley Orgánica 5/2002 y, concretamente, el Real Decreto 567/2011, de 20 de abril, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de cuatro cualificaciones profesionales de la familia profesional servicios socioculturales y a la comunidad, y el Real Decreto 1537/2011, de 31 de octubre, por el que se establecen dos certificados de profesionalidad de la familia profesional servicios socioculturales y a la comunidad que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad.

Con ello venimos a significar que las escuelas de tiempo libre, según el contenido del Proyecto, impartirán una formación conducente a la obtención de unos diplomas expedidos por la Consejería competente en materia de juventud o unos certificados emitidos por las escuelas que, en ningún caso, pueden identificarse como un certificado de profesionalidad, pues éstos han de someterse a la normativa estatal ya enunciada, que incluso regula los requisitos que deben cumplir los centros de formación y el profesorado que imparta las acciones formativas.

En consecuencia, se sugiere que, para evitar confusiones, se indique con claridad que el objeto del Proyecto excluye los certificados de profesionalidad.

En cuanto al apartado 1.a), remite el desarrollo de los programas de los cursos a una Orden del titular de la Consejería competente en materia de juventud sin establecer siquiera unos principios generales que delimiten dicho desarrollo. Por ello, se sugiere la inclusión de tales principios rectores.

En cuanto al apartado 2.c), se sugiere sustituir, en consonancia con el texto de los apartados anteriores y teniendo en cuenta que se refiere a los objetivos de las escuelas de tiempo libre, el término “adquirir” por “dotar” o similar.

No hay nada que objetar sobre el contenido del **artículo 5**, salvo que remite el desarrollo de las modalidades presencial o semipresencial a una Orden del Consejero competente en materia de Juventud sin regular, al menos, las líneas generales de las mismas.

Debe sustituirse, en cualquier caso, el término Consejería por Consejero o titular de la Consejería.

En cuanto al contenido del **artículo 6**, los diplomas oficiales emitidos por los órganos u organismos responsables en materia de juventud de otras Comunidades Autónomas que capaciten para la realización de las funciones de monitor de tiempo libre o coordinador en actividades de tiempo libre, se admitirían en la Comunidad de Madrid como equivalentes a su diploma oficial siempre que respondiesen a iguales o similares requisitos, lo que exigiría un examen previo de cada uno.

Si bien en la Parte Expositiva se indica que mediante acuerdo del Consejo Interterritorial de Juventud de 21 de junio de 2012, se aprobó que los organismos de juventud de las comunidades autónomas adecuasen sus respectivas normativas reguladoras de formación de tiempo libre a la nueva situación creada tras la publicación de las cualificaciones profesionales, es preciso constatar la aplicación efectiva del Acuerdo en las distintas Comunidades Autónomas cuyos títulos se pretenden equiparar a los de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 79/2017, de 22 de junio, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (Ley 20/2013, en adelante), relativo a la eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

En consecuencia, habiendo sido declarado nulo el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, debería

contemplarse un sistema para el reconocimiento de la eficacia de los títulos expedidos por otras Comunidades Autónomas en el territorio de la Comunidad de Madrid. En este sentido, se pronunció el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 277/2018, de 25 de abril, relativo a un Proyecto de Decreto de contenido análogo al que nos ocupa.

De otra parte, la MAIN debiera explicitar el sentido y alcance de la equivalencia con las titulaciones de formación profesional y certificados de profesionalidad que se enuncian en este artículo, pues su inclusión en el Proyecto no parece cohonestarse plenamente con lo indicado en la citada memoria cuando señala: *“como se ha indicado anteriormente respecto de las observaciones formuladas por el Consejo de la Juventud, actualmente, en el marco del Consejo Interterritorial de Juventud, está siendo objeto de estudio y debate por parte de los representantes de las distintas Comunidades Autónomas junto con el INJUVE, el diseño de una estrategia para una regulación normativa nacional y autonómica que permita la homologación automática de las titulaciones de juventud emitidas por las Comunidades Autónomas con los Certificados de Profesionalidad”*.

En cuanto al título del Capítulo II se sugiere sustituir el término creación por constitución.

En el **artículo 7** se sugiere sustituir el término “promovidas” por “constituidas”.

Se sugiere además sustituir “promovidas por personas físicas o jurídicas de iniciativa pública o privada” por “promovidas por personas físicas o jurídicas públicas o privadas” o “por persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada”.

Esta sugerencia resulta extensiva al artículo 8.

El **artículo 8** regula la declaración responsable que debe presentar el representante de la promotora y que permitirá el inicio de la actividad desde la fecha de su presentación “salvo para programar o solicitar la autorización para impartir cursos con diploma oficial”, para lo que se exige la previa comprobación de los requisitos establecidos normativamente en el plazo de tres meses desde que se presentara la declaración, o bien el transcurso de este plazo sin que se haya efectuado tal comprobación, según dispone el artículo 10 del Proyecto.

Como indica la MAIN *“resulta imprescindible modificar la regulación vigente para adecuarla a los cambios normativos que se han producido en los últimos años en otros ámbitos. Dentro de estos cambios encontramos, por un lado, las distintas normas dictadas para establecer procedimientos administrativos más ágiles y minorar las cargas administrativas. De ahí que, para el reconocimiento de las escuelas de nueva creación tras la entrada en vigor de la norma proyectada, se pase de un procedimiento de autorización previa a un sistema de declaración responsable, sin perjuicio de las labores posteriores de control por parte de la Dirección General de Juventud.”*

En efecto, la entrada en vigor de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, impuso a los Estados miembros la obligación de eliminar las trabas jurídicas y barreras administrativas injustificadas a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios.

El Estado español incorporó los principios de la citada Directiva al derecho interno por medio de un conjunto normativo constituido por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 22/2009, de modificación de diversas leyes, entre otras la Ley 7/1985.

El Decreto legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, estableció la necesidad de suprimir los regímenes de autorización que afectaran al ejercicio de una actividad de servicios o su acceso que no se justificaran por una razón de interés general, e introdujo el régimen de comunicación previa como fórmula de intervención administrativa, cuando fuera posible. Además, estableció, en los casos en los que esté justificado mantener el régimen de autorización, la necesidad de revisar los procedimientos para que respondan a los principios de proporcionalidad y no discriminación.

Seguidamente, el Estado aprobó la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que también modifica la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

para introducir dos nuevos artículos, el 84 bis y el 84 ter, que establecen que, con carácter general, el ejercicio de las actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

Finalmente, en el ámbito estatal, el Real Decreto 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes para la liberalización del comercio y otros servicios, intenta reducir las cargas administrativas que dificultan el comercio y se dinamiza el sector permitiendo un régimen más flexible de aperturas.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado regula, por su parte, la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad en su artículo 17, determinado las premisas que han de concurrir en orden a la exigibilidad de un régimen de autorización, comunicación o declaración responsable.

En concreto, y a propósito de la exigencia de declaración responsable, el artículo 17.2 dispone: *“Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”*.

A este contexto responde el artículo 69 de la Ley 39/2015, que reitera lo ya establecido en el artículo 71.bis) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, y a cuyo apartado 1 se ajusta el apartado 1 del artículo que comentamos.

Establece el artículo 69.1:

“A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable 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 o 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”.

En todo caso, debería justificarse en la MAIN la concurrencia de las circunstancias mencionadas en el artículo 17.2 de la Ley 20/2013, que ampararían la exigibilidad de la declaración responsable en este supuesto.

Esto sentado, y en cuanto a la redacción dada al apartado 1 del artículo 8, se sugiere suprimir la expresión “poner en marcha”, por ser un concepto jurídico indeterminado, siendo la misma inherente a la creación de la escuela.

Igualmente, se sugiere, por seguridad jurídica, la supresión de la indicación de presentación “*a través de su representante legal*”, pues pudiera conducir a entender que las personas físicas deben actuar siempre a través de un representante legal.

Asimismo, para mayor completud del contenido de la declaración responsable, y en sintonía con lo previsto en el artículo 69.1 de la Ley 39/2015, debiera incorporarse la previsión de que la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos se pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida.

En cuanto al apartado 2 responde al contenido del apartado 3 del artículo 69 de la Ley 39/2015 que establece que: “*Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el 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*” en la medida que establece con carácter general que el inicio de actividades se produzca desde la fecha de presentación.

Sin embargo, debemos advertir que no se aprecia justificación legal que ampare que sea demorada parte de la actividad de las escuelas hasta que se comprueben los requisitos o transcurra el señalado plazo de tres meses, lo que supondría, de hecho, sujetar la misma a un típico régimen de autorización, tal y como se desprende de los artículos 8.2 y 10.1 del Proyecto.

Se observa, de este modo, que la finalidad atribuida a la declaración responsable no se corresponde exactamente con la contemplada en el artículo 69, apartado 3, de la Ley 39/2015 -que declara, como ya se indicara *ut supra*, que “*las*

declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación”. En conexión con ello, el artículo 21.1 in fine del mismo texto legal exceptúa de la obligación de dictar y notificar resolución expresa a “los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración”.

A propósito del concepto de “declaración responsable”, resulta sumamente ilustrativo el informe de Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 13 de enero de 2015, que analizó esta figura en el contexto de la regulación incorporada por el artículo 71 bis de la Ley 30/1992 –de contenido análogo al vigente artículo 69 de la Ley 39/2015- en los siguientes términos:

“(…) La declaración responsable evita la tramitación de un procedimiento administrativo.

En efecto, de acuerdo con el esquema tradicional, para el reconocimiento de un derecho es indispensable un procedimiento que se inicia con una solicitud del interesado, al que sigue una instrucción y una resolución, todo ello con un plazo máximo y sin perjuicio de los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio.

En cambio, la novedad del artículo 71 bis de la LRJ-PAC consiste en que -desde el momento de la presentación de la declaración responsable- ya se reconoce el derecho o se inicia la actividad. En el sistema de la técnica autorizatoria, el registro de entrada de la solicitud no confiere derecho alguno; debe tramitarse un procedimiento y confirmar si efectivamente se reúnen los requisitos para declarar tal derecho o permitir iniciar una actividad.

La conclusión no es otra que la eliminación del procedimiento administrativo, que se residencia en un control posterior, es decir, el procedimiento autorizatorio se convierte en un procedimiento exclusivamente de inspección y control.

En la práctica, desde la presentación de la declaración, automáticamente se adquieren los derechos porque el ordenamiento jurídico pasa a confiar en que lo que le dice el interesado es cierto”.

La norma proyectada contempla, en cambio, una suerte de procedimiento autorizatorio, que combina la presentación de una declaración responsable (art. 8) con el dictado de una resolución o la producción de efectos por silencio (art. 10.1).

Este no es pues el sentido y finalidad que para la declaración responsable prevé la normativa vigente; el hecho de que esta figura se utilice de una forma diferente a la contemplada en la Ley 39/2015 genera confusión, en detrimento de la seguridad jurídica, por lo que debe evitarse. En este sentido se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus Dictámenes 176/2021, de 20 de abril y 282/2021, de 15 de junio.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en su artículo 17.4 dispone: *“Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización”* (el resaltado es nuestro).

Por todo ello, deberá revisarse este artículo 8.2, así como el apartado 1 del artículo 10, pues la regulación que contempla no se acomoda a la reglamentación de la figura de la declaración responsable en los términos *ut supra* expuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial

El **artículo 9** responde al tenor de los artículos 14, 16.4.a) y 41 de la Ley 39/2015.

Aun cuando las personas físicas pueden elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos o no, añade el apartado 3 del precitado artículo 14 que *“reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer 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”.

De la lectura del artículo que examinamos pudiera inferirse que la vía de comunicación con la Administración será en todo caso la telemática. De ser así, resultará necesario justificar la concurrencia de las circunstancias mencionadas en el artículo 14.3 previamente transcrito; en otro caso, deberá dejarse a salvo la posibilidad de que las personas físicas puedan elegir el medio (electrónico o no) a través del cual se relacionarán con la Administración.

Esta consideración tiene carácter esencial

El **artículo 10** se dedica a la “*Comprobación, verificación, seguimiento y control*”.

Por lo que respecta a su apartado 1, nos remitimos a lo ya expuesto *ut supra* en relación con el artículo 8 del Proyecto.

Recordamos, en este punto, que la obligación de dictar y notificar resolución expresa -a la que alude este apartado- se opone a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, que exceptúa de tal obligación a “*los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración*”.

Resultará necesario, por tanto, revisar tal aspecto.

Esta consideración tiene carácter esencial

En cuanto al apartado 2, párrafo primero, y apartado 3, hay que puntualizar que la comprobación y verificación debe circunscribirse a la documentación que acredita los requisitos establecidos en la norma para obtener el reconocimiento y que se recogen expresa, clara y de manera precisa en la declaración. Ello de acuerdo con el artículo 69.1 de la Ley 39/2015.

En relación con el párrafo segundo del apartado 2, observamos que el acta también debiera recoger el resultado de la comprobación, incluyendo los requisitos que se pretenden acreditar y los medios a través de los que se realiza la acreditación.

El apartado 4 otorga un plazo de subsanación en aquellos supuestos en los que existe una inexactitud, falsedad u omisión de carácter no esencial de cualquier dato o información incorporado a la declaración responsable.

El principio de seguridad jurídica exigiría que se concrete cuando nos encontramos ante una inexactitud, falsedad u omisión de carácter no esencial.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 11** establece la obligación de comunicar cualquier modificación que afecte a los requisitos exigidos, al cumplimiento de las obligaciones impuestas, al equipo docente o traslado de sus instalaciones, o a la titularidad de las escuelas, sin que quepa realizar ninguna observación, salvo que debe suprimirse la referencia al artículo 69 de la Ley 39/2015, ya que el supuesto que contempla el artículo no se corresponde con la comunicación regulada en los apartados 2 y 3 del citado precepto.

El **artículo 13** determina el contenido mínimo de los estatutos ampliando el que se recogía en el artículo 7 del Decreto 57/1998.

Nada que objetar en relación con el **artículo 14** que pormenoriza el contenido del proyecto educativo de las escuelas.

En cuanto al **artículo 15**, la norma establece un equipo docente mínimo para realizar su actividad.

Cabe reseñar, en este punto, que la normativa vigente ya contempla previsiones en relación con el profesorado mínimo exigido a las escuelas (artículo 10 del Decreto 57/1998), constituyendo la regulación proyectada una reglamentación más detallada, además de adaptada a las nuevas titulaciones existentes.

El **artículo 16** regula las instalaciones y equipamiento exigibles a las escuelas concretando unos requisitos mínimos y remitiendo su desarrollo y complemento a una Orden del titular de la Consejería competente en materia de juventud, sin que proceda realizar consideraciones sobre su contenido.

El **artículo 17** enumera alguna de las obligaciones que asumen las escuelas de tiempo libre.

Se sugiere modificar el texto del apartado d) distinguiendo claramente entre la obligación de extender las actas de aprobados y la de presentar la solicitud que consta en el Anexo II del Decreto.

Se sugiere la modificación del título del **artículo 18**, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28, ajustándolo a su contenido: Modalidades de autorización de la programación de los cursos y acciones formativas con diploma oficial.

En cuanto al **artículo 19**, el apartado 2.f) responde al tenor del artículo 5 del Proyecto, pues los cursos impartidos por las escuelas de tiempo libre podrán impartirse en modalidad semipresencial.

Así, la escuela debe indicar, cuando la modalidad es semipresencial, qué parte se impartirá a distancia.

En cuanto a las condiciones en las que se impartirá la formación a distancia, deben establecerse por Orden del Consejero competente en materia de juventud de acuerdo con el artículo 5 del Proyecto.

El contenido del apartado 1 del **artículo 20** debiera incorporarse al artículo precedente en aras de una mayor coherencia normativa.

En cualquier caso, deberá incluirse la necesidad de motivación en cuanto al supuesto de autorización parcial.

Por lo demás, el plazo y efectos del silencio se ajustan a lo establecido en los artículos 21 y 24 de la Ley 39/2015.

Se sugiere cambiar la redacción del apartado segundo para que sea más claro en cuanto a los plazos de comunicación de los distintos supuestos.

En el apartado 3 se sugiere cambiar la expresión “a la fecha prevista del inicio del mismo” por “a la fecha prevista del inicio de los mismos”.

Finalmente, se sugiere la supresión del apartado 4, al ser suficiente la regulación del artículo 21.

El apartado 2 del **artículo 21** reproduce el contenido mínimo que se recogía el apartado 2 del artículo 19, por lo que nos remitimos a las consideraciones realizadas sobre dicho apartado.

El apartado 4 respeta el plazo máximo y efectos del silencio establecido en los artículos 21 y 24 de la Ley 39/2015.

En cuanto al apartado 5 nos remitimos a la consideración realizada al apartado 2 del artículo 20, por ser su redacción idéntica.

En cuanto al **artículo 22**, dado que los expedientes personales del alumnado contienen datos personales, sería aconsejable que se hiciera una mención al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, el Reglamento Europeo de Protección de Datos (RGPD) y a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

En general, los datos personales deben conservarse estrictamente durante el tiempo que dure la finalidad por la que fueron recogidos. Si los datos se utilizan para otros propósitos, se produciría un tratamiento ilícito. Así, cuando dejan de ser necesarios para el fin por el que se obtuvieron, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, el Reglamento Europeo de Protección de Datos (RGPD) incluye entre sus principios, que forman la piedra angular de la protección de los datos personales, la limitación del plazo de conservación (artículo 5.1.e RGPD).

Sobre el plazo mínimo de conservación de los expedientes académicos regulados en el apartado 2 (cinco años), hemos de traer a colación el Informe 110/2008 de la Agencia Española de Protección de Datos que, aunque se refiere a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y a la antigua Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos, es extrapolable al supuesto que

nos ocupa por la existencia de análogas implicaciones e intereses; en éste se afirmó que:

“En este sentido, no corresponde a esta Agencia determinar el plazo de conservación de los datos del expediente académico, debiendo ser las Administraciones competentes en la materia quienes fijen esos plazos de forma acorde con lo dispuesto en la normativa educativa y la Ley Orgánica 15/ 1999. Así se indicaba en las recomendaciones emitidas por esta Agencia, en relación tanto con los centros públicos, como con los privados y los concertados que no se conoce hasta qué punto es necesario conservar toda la documentación, de cualquier naturaleza, relativa a un alumno en su expediente académico”.

A tenor de estas argumentaciones, consideramos que debería motivarse en la MAIN el referido plazo de cinco años en función de la finalidad para la que han sido recogidos.

En cuanto al **artículo 23**, hemos de partir de lo preceptuado en el artículo 69.4 de la Ley 39/2015, según el cual: *"La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar"*.

Por otra parte, el artículo 7.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, también dispone que *"Asimismo, cuando el acceso a la actividad o su ejercicio esté condicionado a la realización de una comunicación o de una declaración responsable por parte del prestador, la comprobación por parte de la administración pública de la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se hubiere aportado o del incumplimiento de los requisitos señalados en la legislación vigente determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar"*.

A dichos contenidos responden los apartados a y b) del artículo.

El apartado d) es consecuencia del contenido de la Disposición Transitoria tercera.

En cualquier caso, lo que regula el artículo son causas de cese, la suspensión es una medida provisional que se adopta en el marco del procedimiento regulado en el artículo 24.

Cabe advertir, en último término, que puede resultar difícil deslindar el supuesto contemplado en el apartado c) del contemplado en el apartado a), en tanto en ambos casos se alude al incumplimiento de los requisitos y obligaciones exigibles a las escuelas, por lo que se recomienda revisar tal aspecto.

El procedimiento regulado en el **artículo 24** responde a las exigencias de la Ley 39/2015.

El apartado 1 a las de los artículos 59, 56 y 75 a 78 de la Ley 39/2015.

No obstante ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.1 de la propia Ley, la adopción de las medidas provisionales corresponde al órgano administrativo competente para resolver, es decir, al Consejero competente en materia de Juventud (ex apartado 6) y no al titular de la Dirección General de Juventud.

Deberá, por tanto, revisarse tal extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial

Esta misma observación es predicable del apartado 7.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 69.4 de la Ley 39/2015, la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad también vendrá determinada por la no presentación ante la Administración competente de la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, por lo que en este apartado 1 *in fine*, además de hacer

mención al apartado a) del artículo 23 deberá incorporarse la cita del apartado b) de este mismo artículo.

Esta consideración tiene carácter esencial

En cuanto a los apartados 3 y 4, aunque no se regula en la Ley 39/2015 una fase de subsanación posterior a la instrucción del procedimiento, es posible incorporarla desde la peculiaridad del propio procedimiento. Así se desprende, por ejemplo, de la fundamentación jurídica de la STS 3419/2018 de 19 de julio, que establece en cuanto al procedimiento administrativo:

“En segundo lugar porque aunque el título de los capítulos parezca diferenciar entre actos del procedimiento, la práctica lo que revela es que tal y como expresaba la exposición de motivos de la Ley de procedimiento administrativo común, de 1958, ha huido "de la ordenación rígida y formalista de un procedimiento unitario en el que se den todas aquellas actuaciones integradas como fases del mismo y, en consecuencia, no regula la iniciación, ordenación, instrucción y terminación como fases o momentos preceptivos de un procedimiento, sino como tipos de actuaciones que podrán darse o no en cada caso, según la naturaleza y exigencias propias del procedimiento de que se trate. De este modo la preclusión, piedra angular de los formalistas procedimientos judiciales, queda reducida al mínimo, dotándose al procedimiento administrativo de la agilidad y eficacia que demanda la Administración moderna"

Por otra parte, la Parte Expositiva de la Ley 39/2015 en los mismos términos afirma que:

“De acuerdo con el marco constitucional descrito, la presente Ley regula los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tanto en su vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo, entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración, con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades «ratione materiae» o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su

carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico”.

El apartado 5, párrafo último, responde al contenido del artículo 82 de la Ley 39/2015.

El apartado 6, responde al tenor de los artículos 21 y 25.1.b) de la Ley 39/2015.

En cuanto al apartado 7, nos remitimos a la consideración realizada al apartado 1.

En cuanto al **artículo 25**, debe suprimirse la referencia al artículo 69 de la Ley 39/2015 que se limita a regular la declaración referida al reconocimiento de un derecho o inicio de actividad.

El **artículo 27** regula el Registro de Escuelas de Tiempo Libre, que vendría a sustituir al “Registro de escuelas de animación y educación infantil y juvenil en el tiempo libre” regulado en los artículos 20 a 24 el Decreto 57/1998 que se proyecta derogar.

En el nuevo Proyecto se establece expresamente el carácter no constitutivo de la inscripción.

El **artículo 28** regula el Censo de Diplomas de Tiempo Libre y el archivo de actas, sin que debamos hacer ninguna consideración sobre su contenido.

Los **artículos 29, 30 y 31** incorporan una nueva regulación de la Escuela de Tiempo Libre de la Comunidad de Madrid.

Esta escuela está regulada en la actualidad en el 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, que contiene un régimen más completo que el que incluye el Proyecto. Por ello, resultaría conveniente que la MAIN explicitara los motivos por los que se considera idóneo que la regulación proyectada resulte tan exigua.

Dicha Escuela se creó por Decreto 108/1984, de 5 de diciembre y el nuevo Proyecto modifica el régimen anterior derogándolo.

El **artículo 29** se limita a concretar la adscripción de la escuela en similares términos que contemplaba el artículo 3.1 del Decreto 150/1998 que se deroga.

El **artículo 30** enumera los fines de la escuela de forma muy similar a la que establece el artículo 4 del Decreto 150/1998.

Nada que objetar al contenido del **artículo 31**.

Las **Disposiciones Transitorias primera y segunda** equiparan distintos certificados no formales y diplomas expedidos en la actualidad por la Escuela Pública de Animación de la Comunidad de Madrid a distintos diplomas que regula el Proyecto.

Responden a lo dispuesto en la Directriz 40.c), al igual que la **Disposición Transitoria tercera**.

La **Disposición Transitoria cuarta** responde al apartado b) del artículo 40 de las Directrices al igual que la **Disposición Transitoria quinta**.

En cuanto a la **Disposición Derogatoria**, responde a las exigencias de la Directriz 41 que establece: *“Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor”*.

Sin embargo, deben evitarse cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas. El último párrafo de esta Disposición debe revisarse, por tanto, en este sentido.

En la **Disposición Final primera** del Proyecto contempla una habilitación de desarrollo a favor del titular de la Consejería competente en materia de juventud.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada.

No obstante, al tratarse de una habilitación normativa, debería suprimirse la referencia a “dictar actos”, por no ser creadores de Derecho objetivo.

Finalmente, la **Disposición Final segunda** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

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

CONCLUSION

Única: Se informa favorablemente el PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS ESCUELAS DE TIEMPO LIBRE EN LA COMUNIDAD DE MADRID, sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía**

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

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