

**A.G.- 35/2024**

**INFC. - 2024/581**

**S.G.C.- 66/2024**

**S.J.- 119 /2024**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de de Familia, Juventud y Asuntos Sociales en relación con el **Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se regulan los cursos con diploma oficial y la certificación adicional de otras acciones formativas, a impartir por 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.** - Ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Orden indicado.

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

- Índice del expediente administrativo.
- Resolución de la Directora General de Juventud, de 27 de marzo de 2023, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública sobre el Proyecto.
- Certificación del Subdirector General de Análisis y Organización, de 5 de mayo de 2023, relativa a la apertura del trámite de consulta pública en el que constan las

alegaciones recibidas. Alegaciones presentadas por diversas personas y entidades en el Portal de Transparencia (Participación).

- Tres versiones del Proyecto de Orden.
- Tres versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por la Directora General de Juventud, el 17 de julio, el 5 de diciembre de 2023, y el 9 de abril de 2024.
- Escrito de 5 de mayo de 2023 del Viceconsejero de Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) en el que se indica que, dentro del plazo concedido en trámite de audiencia e información pública al Consejo para el Diálogo Social, no se han recibido observaciones al Proyecto de Orden.
- Informe de 25 de julio de 2023, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe de 24 de julio de 2023, de la Dirección General de Igualdad, (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto por razón de género.
- Informe de 25 de julio de 2023, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.
- Informe de 10 de abril de 2023, de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local).
- Informe 51/2023, de 3 de agosto, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en materia de coordinación y calidad normativa.

- Informe de la Delegación de Protección de Datos en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 21 de julio de 2023.
- Certificado de la Secretaria de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, en el que se certifica que, en la reunión de la Comisión Permanente, válidamente celebrada el día 27 de julio de 2023, se ha adoptado el Acuerdo de aprobar el Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 27 de julio de 2023, que se adjunta.
- Informe de 25 de julio de 2023, de la Dirección General de Formación (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo).
- Informe de 2 de agosto de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.
- Resolución de la Directora General de Juventud, de 5 de diciembre de 2023, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social, correspondiente al trámite de Información pública, suscrito el 17 de enero de 2024, del Viceconsejero de Economía y Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) en el que se indica que, transcurrido el plazo de presentación de alegaciones se ha recibido respuesta de CEIM y CCOO manifestando que no realizan observaciones y que no se ha recibido aportación ni respuesta de UGT-Madrid.
- Alegaciones formuladas, en trámites de audiencia e información pública, respectivamente, por el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, el 13 de enero de 2024; por la Escuela de animación sociocultural y educación en el

tiempo libre “Henar”, el 11 de enero de 2024; por Scouts de Madrid (MSC), el 15 de enero de 2024; por la Escuela de Tiempo Libre PEÑAS BLANCAS, el 16 de enero de 2024; por las Escuelas de Animación Públicas de la Comunidad de Madrid (Escuela Municipal de Tiempo Libre COSLADA EMAC, Escuela de Animación de MAJADAHONDA, Escuela Municipal de Animación RIVAS VACIAMADRID, Escuela Municipal de SAN LORENZO DEL ESCORIAL, Escuela de Tiempo Libre SAN SEBASTIAN DE LOS REYES, Escuela de Tiempo Libre ALCOBENDAS) que presentaron de forma conjunta un escrito el 15 de enero de 2024; por la Escuela de Animación del Ayuntamiento de Alcobendas, el 15 de enero de 2024; por la Escuela Municipal de Animación de San Lorenzo de El Escorial, el 16 de enero de 2024; por las Escuelas de Animación Públicas de Majadahonda, el 16 de enero de 2024; por la Federación INJUCAM, el 15 de enero de 2024; por la Asociación MASI (Monitores de Apoyo Social a la Infancia), el 15 de enero de 2024; por la Asociación Recreativo Deportivo Cultural Respira, el 15 de enero de 2024; por EDUMA Agrupación Deportiva, el 15 de enero de 2024; por la Escuela de Animación y Tiempo Libre “Francisco Giner de los Ríos” y por AILEA Formación SL (Escuela La Escalera), el 16 de enero de 2024.

- Informe de legalidad de la Secretaria General Técnica de 12 de abril de 2024.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA. FINALIDAD Y CONTENIDO.

El Proyecto normativo sometido a consulta tiene por objeto, tal y como se desprende de su artículo 1, regular los contenidos, requisitos, modalidades y duración, así como la expedición de diplomas de los cursos a impartir por las escuelas de tiempo libre reconocidas en la Comunidad de Madrid, dirigidos a la obtención de los diplomas oficiales de monitor de tiempo libre, coordinador en actividades de tiempo libre, educador especializado en infancia y juventud en dificultad social y formador de formadores en educación no formal.

Asimismo, también tiene como objeto regular la certificación adicional de otras acciones formativas encuadradas en la animación socio cultural y la promoción de la participación social de la juventud, que las escuelas de tiempo libre quieran proponer a la dirección general competente en materia de juventud.

Consta de una parte expositiva y otra dispositiva, conformada por cuarenta y cuatro artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

## **SEGUNDA. MARCO COMPETENCIAL.**

La Comunidad de Madrid, por habilitación expresa del artículo 148.1.3 de la Constitución (en adelante, CE), y de conformidad con lo previsto en el artículo 26.1.24 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, EA), tiene competencia exclusiva en materia de “(...) *desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.*”

En ejercicio de esa competencia se dictó la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid, que tiene por objeto el establecimiento del marco normativo para el desarrollo de esas políticas, las cuales pretenden facilitar y mejorar el desarrollo de la juventud en el ámbito personal, familiar, social, educativo, económico, político y cultural, tal como ordena el artículo 48 de la CE, que dice así “*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*”.

En concreto, su capítulo III, que contiene un único artículo 5, establece medidas orientadas a la formación de los jóvenes para el tiempo libre, atendiendo a la enseñanza no reglada y mejorando su calidad. Se pronuncia en los siguientes términos:

*“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, y en desarrollo de la precitada Ley 8/2002, mediante Decreto 14/2022, de 30 de marzo del Consejo de Gobierno (en adelante Decreto 14/2022), se regulan las escuelas de tiempo libre en la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 4.1 dice así:

*“1. Las escuelas de tiempo libre podrán desarrollar programas formativos de dos tipos:*

*a) Los reconocidos por la Comunidad de Madrid, conducentes a la obtención de los diplomas oficiales de:*

*1º Monitor de tiempo libre.*

*2º Coordinador en actividades de tiempo libre.*

*3º Educador especializado en infancia y juventud en dificultad social.*

*4º Formador de formadores en educación no formal.*

*5º Aquellos otros que puedan establecerse en un futuro.*

*Corresponde al titular de la consejería competente en materia de Juventud el establecimiento, mediante orden, de los programas de estos cursos, su duración, contenidos, planificación, modalidades, sistemas de evaluación, formación práctica y requisitos del alumnado; así como la expedición de los diplomas. Estos diplomas tendrán validez en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio del reconocimiento u homologación, en otras Comunidades Autónomas.”*

*b) Aquellos que las escuelas determinen, en función de las necesidades de sus contextos de intervención, que serán certificados por las propias escuelas y que deberán y que deberán estar orientados a la promoción de la participación social de la juventud, a la consecución de los objetivos de la escuela en consonancia con la finalidad que les es propia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3, y a la formación de personas que trabajen con jóvenes”.*

Y en el artículo 5.1, sobre modalidades de impartición de la formación, se determina que los cursos realizados por las escuelas de tiempo libre podrán impartirse en modalidad presencial o semipresencial, con arreglo a los requisitos y garantías que se establezcan mediante orden del titular de la consejería competente en materia de juventud.

En la misma línea, la Disposición final primera del Decreto 14/2022 habilita al titular de la consejería competente en materia de juventud para dictar las disposiciones que sean necesarias para su desarrollo, así como para actualizar el anexo al mismo.

Sentado lo anterior, cabe señalar que mediante Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, dictado en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 1/1983), se creó la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, correspondiéndole, entre otras, las competencias en materia de juventud.

Por su parte, el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales

(Decreto 241/2023 en lo sucesivo), señala en su artículo 15 que corresponde al titular de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales ejercer las competencias autonómicas en materia de juventud y concretamente, a través de la Dirección General de Juventud, 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, y el fomento y desarrollo de programas de formación en materia de aprendizaje o educación no formal, animación e intervención socioeducativa en el ocio y tiempo libre.

A la vista de lo expuesto, cabe concluir, por tanto, la suficiencia de la competencia autonómica por razón de la materia para afrontar la regulación proyectada.

### **TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.**

La articulación jurídica del Proyecto, que tiene por objeto regular los cursos con diploma oficial y la certificación adicional de otras acciones formativas, a impartir por las escuelas de tiempo libre en la Comunidad de Madrid, pretende realizarse por medio de Orden de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Examinado el contenido del Proyecto sometido a Informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala que “(...) *la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente*”.



Así pues, por medio de la Orden proyectada, la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

Sentado lo anterior, procede abordar, a continuación, la cuestión del rango normativo.

Como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -*ex art 22. EA y 21.g*) de la Ley 1/1983.

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que *“(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”*.

La posible atribución de la potestad reglamentaria a los consejeros ha de revestir, no obstante, carácter singular, como viene señalando esta Abogacía General, entre otros, en Informe de 26 de abril de 2012:

*“Esto sentado, la existencia de la potestad reglamentaria en manos de autoridades distintas del Gobierno, en primer lugar, no constituye una infracción del artículo 97 de la Constitución, pues nada en dicho precepto autoriza a sostener que la atribución que en el mismo se hace al Gobierno de dicha potestad sea de carácter exclusivo y excluyente. Comoquiera que dicho precepto establece que el Gobierno “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”, afirmar su monopolio sobre esta última obligaría a concluir también que sólo el Gobierno puede ejercer la función ejecutiva, lo que es manifiestamente absurdo. Parece obligado concluir, por tanto, que la ley está habilitada para efectuar atribuciones singulares de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.”*

*Ahora bien, estas atribuciones sólo son lícitas en la medida que respeten el principio, implícito en el reiterado artículo 97 de la Constitución, de que el Gobierno es el órgano titular primario y general de la potestad reglamentaria; dicho de otro modo, tales atribuciones han de ser de carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995)” (el subrayado es nuestro).*

A los consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “*en la esfera de sus atribuciones*” así como la potestad de “*dictar circulares e instrucciones*”.

Expuesto lo anterior, a la vista de lo señalado por el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, los artículos 4.1 y 5.1 del Decreto 14/2022, así como su Disposición Final Primera, y el artículo 15 del Decreto 241/2023, es dable concluir la suficiencia de rango de la norma proyectada.

#### **CUARTA. - TRAMITACIÓN.**

En lo que atañe a la tramitación del Proyecto de Orden realizada hasta el momento, el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021, en adelante), resulta aplicable a los procedimientos

de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

I.- El artículo 4 del Decreto 52/2021, relativo a las actuaciones previas y estructura del procedimiento, señala:

*“1. La redacción de las normas estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de las mismas.*

*2. Con carácter general, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse, el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid se estructura en los siguientes trámites necesarios, que se realizarán por el siguiente orden:*

- a) Consulta pública, en su caso.*
- b) Elaboración del proyecto normativo y su MAIN.*
- c) Solicitud simultánea de informes preceptivos y otras consultas que se estimen convenientes.*
- d) Trámite de audiencia e información públicas, en su caso.*
- e) Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente.*
- f) Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en su caso.*
- g) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, en su caso.*
- h) Aprobación por el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.*

Por su parte, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), 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”.*

De acuerdo con ello, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que “1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

*En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.*

*2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.*

*3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:*

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:*

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.*
- b) Cuando concurran graves razones de interés público que lo justifiquen.*
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.*
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.*
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.*

*5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.*

En este caso, consta en el expediente la Resolución de la Dirección General de Juventud por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del Proyecto de Orden, así como el Certificado emitido por el Subdirector de Análisis y Organización, en el que se pone de manifiesto que el trámite de consulta pública tuvo lugar del 12 de abril al 4 de mayo del año 2023, habiéndose presentado alegaciones por parte del Consejo de Juventud de la Comunidad de Madrid, por Tiempo Libre Madrid (TL Madrid), por la Escuela de Animación de Alcobendas y por la Escuela Tiempo Libre Cruz Roja. De igual modo, se hace constar, mediante Informe emitido por el Viceconsejero de Empleo, que no se han recibido observaciones por parte del Consejo para el Dialogo Social.

Por otra parte, se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública, como se desprende de la Resolución de la Directora General de Juventud, de 5 de diciembre de 2023, permaneciendo el Proyecto de Orden publicado en el Portal de Transparencia a partir de dicha fecha, e incorporándose al expediente las alegaciones recibidas durante este trámite. De igual modo, se efectuó la pertinente comunicación al Consejo para el Dialogo Social.

II.- Constan en el expediente tres versiones de la MAIN, cuya versión se define como ejecutiva.

Sobre la memoria ejecutiva, el artículo 6.1 del Decreto 52/82021 establece que *“con carácter general, cuando el centro directivo competente estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos, junto con el texto del proyecto normativo, se realizará una memoria ejecutiva”*.

En la MAIN se justifica esta opción del siguiente modo:

*“Este centro directivo justifica la opción de memoria ejecutiva, al estimar que de esta propuesta normativa no se derivan impactos económicos -al no producir efectos relevantes en ningún sector de la economía-, impactos presupuestarios -al no afectar a los capítulos de gastos o ingresos asignados a la dirección general competente en materia de juventud-, ni disposiciones que puedan producir impactos negativos en materia social”*.

No obstante, se observa que el Proyecto de Orden si supone un aumento de cargas administrativas, las cuales aparecen cuantificadas en el apartado 7.6 de la MAIN en 18.508 euros, razón por la que sería conveniente justificar, en línea con lo apuntado en el artículo 6 del Decreto 52/82021, que estas cargas no se consideran significativas.

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

Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de acuerdo con lo

dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de acuerdo con 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 (en adelante, Ley 3/2016) -artículo actualmente derogado por Ley 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2016, si bien todavía vigente cuando se solicitó la evacuación de este informe-, y 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 Madrid (en adelante, Ley 2/2016) -artículo también suprimido mediante Ley 17/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2016, aunque también vigente al tiempo de recabarse este informe-.

- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de acuerdo con el Decreto 85/2022 de 23 de mayo, por el que se regulan los Sistemas de

Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, se ha recabado informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Asimismo, con arreglo al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, consta en el expediente el Informe favorable de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

Además, se dio traslado del texto a las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, habiendo realizado observaciones por la Dirección General de Formación el 25 de julio de 2023, y por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades el 2 de agosto de 2023.

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (art. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 12 de abril de 2024 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

#### **QUINTA. ANÁLISIS DEL CONTENIDO.**

Analizaremos, a continuación, el contenido del Proyecto de Orden, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.



De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

El **título** se identifica como “Proyecto de Orden”, de conformidad con la Directriz 6.

El **Preámbulo** o parte expositiva carece de título como indica la Directriz 11, y responde, en líneas generales, a la Directriz 12 pues cumple la función de describir su contenido, indicando las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, si bien sería conveniente hacer referencia de forma expresa al artículo 26.1.24 del EA que atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva para el desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.

Por otro lado, sería igualmente conveniente adicionar en el párrafo primero, que la Disposición Final primera habilita también al titular de la Consejería competente, *“a actualizar el anexo del mismo”*.

De otra parte, debe señalarse que no es adecuado usar en la parte expositiva - párrafo décimo- el término “Proyecto”, propio de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, debiéndose sustituir por el término “Orden”, o por la expresión “disposición normativa” u otra equivalente.

Por otro lado, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación de la Orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal. En análogos términos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación*

*del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

En último término, se destacan los aspectos más relevantes en la tramitación de la norma, con mención de los distintos informes que han sido solicitados, de conformidad con lo previsto en el Decreto 52/2021, cumpliendo dicha previsión con la Directriz 13, según la cual *“En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales. Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.”*

De acuerdo con lo expuesto, se constata que la información relativa a los informes solicitados se contiene en párrafo independiente antes de la referencia a la competencia en cuya virtud se dicta la disposición y antes de la fórmula promulgatoria.

No obstante, se advierte que no se menciona el cumplimiento del trámite de audiencia pública, pues tan solo se hace referencia al trámite de consulta pública al regular el cumplimiento del principio de transparencia. Dado que se trata de dos trámites distintos sería conveniente señalar igualmente que se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública.

Analizaremos, seguidamente, la **parte dispositiva** de la norma, haciendo referencia a aquellos preceptos que sean merecedores de alguna observación de índole jurídica o formal.

Como indicamos con anterioridad, la Orden proyectada tiene por objeto regular los contenidos, requisitos, modalidades y duración, así como la expedición de diplomas, de los cursos a impartir

por las escuelas de tiempo libre reconocidas en la Comunidad de Madrid, dirigidos a la obtención de los diplomas oficiales de monitor de tiempo libre, coordinador en actividades de tiempo libre, educador especializado en infancia y juventud en dificultad social y formador de formadores en educación no formal.

Asimismo, también tiene como objeto regular la certificación adicional de otras acciones formativas encuadradas en la animación socio cultural y la promoción de la participación social de la juventud, que las escuelas de tiempo libre quieran proponer a la dirección general competente en materia de juventud.

Dicho objeto aparece correctamente concretado en el **artículo 1**.

Al respecto, debemos atender a lo previsto en el artículo 4.1 del Decreto 14/2022, que distingue dos tipos de programas formativos que pueden desarrollar las escuelas de tiempo libre:

- a) Los reconocidos por la Comunidad de Madrid, respecto de los cuales corresponde al titular de la consejería competente en materia de juventud el establecimiento, mediante orden, de los programas de los cursos dirigidos a la obtención de los diplomas oficiales de monitor de tiempo libre, coordinador en actividades de tiempo libre, educador especializado en infancia y juventud en dificultad social y formador de formadores en educación no formal, su duración, contenidos, planificación, modalidades, sistemas de evaluación, formación práctica y requisitos del alumnado; así como la expedición de los diplomas oficiales.
- b) Aquellos que las escuelas determinen, en función de las necesidades de sus contextos de intervención, que serán certificados por las propias escuelas y que deberán estar orientados a la promoción de la participación social de la juventud.

Respecto de los primeros, se observa, sin embargo, que mientras el artículo 4.1 a) del Decreto 14/2022, delega al desarrollo posterior mediante orden la regulación de la duración de los cursos, los contenidos, la planificación, modalidades, los sistemas de evaluación, la formación

práctica y los requisitos del alumnado, el Proyecto sometido a consulta, en el apartado primero de su artículo 1, dispone que la misma tiene por objeto “*regular los contenidos, requisitos, modalidades y duración*”, sin mencionar el resto de cuestiones que aparecen recogidas en el mencionado Decreto, tales como la planificación, los sistemas de evaluación, la formación práctica y los requisitos del alumnado, la mayoría de las cuales sí aparecen reguladas en otras partes del articulado.

Así, por lo que respecta a la planificación, el artículo 2 se ocupa de la “Organización de la enseñanza”, regulándose asimismo dicha planificación en relación con cada uno de los cursos en los capítulos IV (artículo 22, 23 y 24), V (artículos 27, 28 y 29), VI (artículos 32, 33 y 34) y VII (artículo 37).

En cuanto a los sistemas de evaluación, el artículo 38 y el Anexo I, regulan respectivamente la evaluación de los cursos por las escuelas de tiempo libre y los criterios de evaluación previstos para cada uno de estos cursos.

Por su parte, la formación práctica aparece contemplada en el capítulo II, que dedica los artículos 11 a 17 a regular esta materia.

Por último, los requisitos del alumnado, al igual que la planificación, aparecen regulados en relación con cada uno de los cursos en los capítulos IV (artículo 21), V (artículo 26), VI (artículo 31) y VII (artículo 36).

Visto lo anterior, se plantea la conveniencia de ampliar la definición del objeto de la presente Orden haciendo mención, en el artículo 1.1, a estas cuestiones relativas a la planificación, sistemas de evaluación, formación práctica, y requisitos del alumnado, en consonancia con el texto de la disposición normativa y con lo previsto en el artículo 4.1 letra a) del Decreto 14/2022. Todo ello a fin de garantizar que el objeto de la Orden proyectada aparezca concretado en su totalidad.

En otro orden de cosas, por lo que respecta a la certificación adicional de otras acciones formativas, encuadradas en la animación socio cultural y la promoción de la participación social de la juventud, “que las escuelas de tiempo libre quieran proponer a la dirección general competente en materia de juventud”, explica la MAIN:

*“Las escuelas de tiempo libre han demandado la certificación adicional de acciones formativas no conducentes a la obtención de diplomas oficiales por parte de la administración autonómica, al margen de la certificación formativa que realizan las propias escuelas. Por ello, se ha regulado esta posibilidad en la orden, recogiendo otras áreas temáticas formativas enfocadas a cuestiones de interés para los jóvenes en torno a la animación socio cultural y promoción de la participación social de la juventud. Esta doble certificación permitirá a las escuelas promover las formaciones en materias exigidas por la normativa vigente e impulsar su propia actividad.”*

En efecto, el artículo 40 del Proyecto de Orden, de forma más explícita, señala: *“Las escuelas de tiempo libre podrán impartir otras acciones formativas, en función de las necesidades de sus contextos de intervención, que serán certificadas por las propias escuelas. Podrán solicitar la certificación adicional de la dirección general competente en materia de juventud, siempre que estas acciones formativas estén encuadradas en las áreas temáticas que se desarrollan en el siguiente artículo”*.

La aludida certificación adicional no aparece mencionada en el artículo 4.1.b) del Decreto 14/2022, que simplemente alude a los programas formativos *“que las escuelas determinen en función de las necesidades de sus contextos de intervención, que serán certificados por las propias escuelas y que deberán estar orientados a la promoción de la participación social de la juventud, a la consecución de los objetivos de la escuela en consonancia con la finalidad que les es propia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3, y a la formación de personas que trabajen con jóvenes”* (el resaltado es nuestro).

La regulación de estas acciones formativas que conducen al reconocimiento de una certificación adicional de la dirección general competente en materia de juventud excede, en consecuencia, de lo contemplado en el artículo 4.1 b) del Decreto 14/2022, pudiendo considerarse una extralimitación de la habilitación contenida en este precepto.

El Proyecto de Orden habría de limitarse, por ello, a regular las acciones formativas que han de certificar las propias escuelas, ajustándose a lo establecido en el precitado artículo 4.1.b) del Decreto 14/2022.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 2** establece la organización de las enseñanzas distinguiendo una fase teórica y una fase práctica, salvo para el curso de formador de formadores en educación no formal que se estructurará en una única etapa formativa teórica.

El **artículo 3** regula la asistencia obligatoria, e indica en su apartado primero que *“En caso de ausencia, el alumnado deberá justificarla y la escuela facilitar la adquisición de los conocimientos impartidos”*. Sería deseable una mayor concreción en relación con la obligación que tiene la escuela de facilitar la adquisición de los conocimientos impartidos en caso de ausencia del alumno, pues dicha previsión resulta demasiado genérica.

Cabe recordar que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 2015 señala que *“el legislador debe procurar que los operadores jurídicos y ciudadanos sepan a qué atenerse, huir de provocar situaciones confusas y perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable y las consecuencias derivadas del mismo (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)”*.

En el mismo sentido, procede traer a colación lo que fuera señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/2012, de 19 de marzo:

*“(…) en cuanto a la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) debe recordarse que, con arreglo a nuestra reiterada doctrina, la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «la claridad y no la confusión normativa» ( STC 46 / 1990 , de 15 de marzo [RTC 1990, 46] , F. 4), así como «la expectativa razonablemente fundada del*

*ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» ( STC 36/1991, de 14 de febrero [RTC 1991, 36] , F. 5)”.*

Por lo demás, en este mismo artículo se dispone que para la evaluación de la fase teórica será imprescindible que el alumno haya asistido, como mínimo, al ochenta por ciento del total de las horas lectivas, y para la evaluación de la fase práctica será imprescindible que haya asistido al total de las horas establecidas para esta fase.

El **artículo 4**, titulado “Número de alumnos en los cursos”, concreta el límite máximo de alumnos por curso que será de 35; sin embargo, respecto del número mínimo de alumnos, únicamente se dice que este deberá garantizar un adecuado desarrollo y aprovechamiento de la formación a impartir.

La redacción propuesta es fruto de acoger la observación formulada por Scouts de Madrid a los efectos de *“incorporar una relación entre el número mínimo de participantes y el cumplimiento de los criterios metodológicos de trabajo en equipo o participación que se desarrolla en el artículo 5. Optamos por no establecer un número fijo para no dejar fuera diferentes modalidades o contextos en los que, si fuera posible un número reducido de alumnado, pero sí consideramos oportuno, como mínimo, recoger la filosofía de que el número mínimo debe estar vinculado a la metodología de las sesiones”*.

El **artículo 5** regula los “Principios metodológicos” e incorpora en su apartado primero una definición de la educación no formal que es la que se imparte en las escuelas de tiempo libre. Dice así:

*“1. La formación que se imparte en las escuelas de tiempo libre se enmarca en el ámbito de la educación no formal, definida como el proceso educativo voluntario y flexible, aunque intencionado y planificado, que se caracteriza por la diversidad de métodos, ámbitos y contenidos en los que se aplica.”*

A propósito de lo que se entiende por educación no formal cabe señalar que precisamente la Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006 de 3

de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LO 2/2006), añadió el artículo 5 bis., que regula esta materia del siguiente modo:

*“La educación no formal en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación que se desarrollan fuera de la educación formal y que se dirigen a personas de cualquier edad con especial interés en la infancia y la juventud, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social tales como la capacitación personal, promoción de valores comunitarios, animación sociocultural, participación social, mejora de las condiciones de vida, artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros. Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que esta contribuya a la adquisición de competencias para un pleno desarrollo de la personalidad.”*

Expuesto lo anterior, en la medida en que este artículo 5 bis, de carácter básico, contiene una definición de lo que se entiende por educación no formal, suscita ciertas dudas la conveniencia de incorporar dicha definición en el artículo 5.1 de Proyecto de Orden, máxime cuando el título del precepto se refiere únicamente a los principios metodológicos, los cuales deberán ir en todo caso referidos a los cursos que son objeto de regulación, y no a los principios que puedan ser aplicables en el ámbito de la educación no formal.

A este respecto, tal como se encuentra redactado el inciso primero del artículo 5.2 del Proyecto de Orden, podría entenderse que los principios metodológicos que relaciona son los que resultan de aplicación en el ámbito de la educación no formal, puesto que es la que define en el punto primero, sin embargo, ello sería contrario al sentido de esta norma, pues como hemos visto, esta tiene por objeto regular los contenidos, requisitos, modalidades y duración, así como la expedición de diplomas, de los cursos a impartir por las escuelas de tiempo libre reconocidas en la Comunidad de Madrid.

En esta misma línea, la habilitación de desarrollo normativo conferida al titular de la consejería competente en materia de juventud en el artículo 4.1 letra a) del Decreto 14/2022, alude igualmente a la regulación de la duración, los contenidos, la planificación, modalidades, los



sistemas de evaluación, la formación práctica y los requisitos del alumnado de los cursos a impartir por las escuelas de tiempo libre reconocidas en la Comunidad de Madrid.

Por todo lo expuesto, se sugiere eliminar del presente texto la definición de lo que se entiende por educación no formal y reconducir la regulación de los principios metodológicos al ámbito específico de los cursos a impartir por las escuelas de tiempo libre reconocidas en la Comunidad de Madrid.

El **artículo 6** regula la “Protección de datos de carácter personal”, habiendo sido incorporada esta regulación en respuesta a las observaciones realizadas por el Delegado de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales en su informe de 21 de julio de 2023, en el que se recomendaba añadir al texto un artículo sobre protección de datos con ese contenido, *al contener el documento anexo (formulario de convalidación) datos de carácter personal.*

Se constata, por lo tanto, que la necesidad de incorporar una cláusula de protección de datos en el texto viene dada porque la solicitud de convalidación de módulos formativos de los cursos con diploma oficial impartidos por las escuelas de tiempo libre de la Comunidad de Madrid, que aparece como documento 08 del expediente remitido, contiene datos de carácter personal.

Sin embargo, este formulario no aparece como anexo de la presente norma, sino que se dice en la MAIN, y se recoge en el artículo 19, que el modelo normalizado estará disponible en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid. Es más, en respuesta a las observaciones realizadas por el Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, se explica que “*el formulario no acompaña al proyecto como anexo, porque los sistemas normalizados de solicitudes se publicarán en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid, previo informe del órgano competente en materia de administración electrónica, según lo dispuesto el Decreto 127/2022, de 7 de diciembre, por el que se regulan aspectos relativos a los servicios electrónicos y a la comisión de redacción, coordinación y seguimiento del portal de internet de la Comunidad de*

*Madrid. Así se establece en el informe recibido de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia”.*

Por lo tanto, si la observación relativa a la protección de datos realizada por el Delegado de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales iba únicamente referida al formulario de convalidación, y este formulario no se incorpora como anexo de la presente Orden por las razones indicadas en la MAIN, cabe preguntarse si seguiría siendo preciso incorporar la citada regulación en el texto de la Orden.

En caso de ser así, y desde una perspectiva sistemática, se aconseja incorporar la citada regulación dentro del Capítulo III en el que se regulan las convalidaciones, en el que precisamente se hace mención a la solicitud de convalidación que deberán realizar los interesados conforme al modelo normalizado disponible en la sede electrónica.

Igualmente se aconseja revisar la redacción de dicho artículo, a fin de dotarle de mayor rigor jurídico pues no parece adecuado iniciar el apartado 1 con la expresión “*Se informa que*”, o emplear expresiones tales como “*Para tener más información al respecto, se puede consultar*” o “*Para ejercer sus derechos de acceso (...) ha de dirigir al responsable de tratamiento*”, que resultan ser más propias de unas instrucciones de cumplimentación de un formulario que de una norma jurídica.

Los **artículos 7 y 8** regulan la formación presencial y semipresencial respectivamente, siendo su contenido acorde con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 14/2022, cuyo apartado segundo dispone que “*Para el desarrollo de la formación semipresencial se tendrá en cuenta que los contenidos que podrán darse bajo esta modalidad serán los conceptuales e informativos. Los contenidos actitudinales o procedimentales serán impartidos en la modalidad presencial.*”

El **artículo 10** recoge los requisitos exigidos para obtener la autorización de la programación anual y de la autorización individual de cursos y acciones formativas. A fin de ajustarse a lo establecido en el artículo 18 del Decreto 14/2022, sería necesario referirse a “*cursos y acciones*

*formativas*” y no solo a “cursos”. De igual forma en la letra e) debería contener una mención a la “*experiencia acreditada*”, tal y como expresamente señala el artículo 15.1.b) del Decreto 14/2022.

Entrando ya en el capítulo II, relativo a la formación en la fase práctica, el **artículo 11** se refiere a los requisitos generales de las actividades de prácticas y detalla en su apartado cuarto los requisitos que deben reunir las actividades de prácticas. Al respecto de dichos requisitos, únicamente procede realizar dos observaciones en aras de una mejor comprensión del contenido de la norma.

En la letra a) del apartado 4 de este artículo se dice que las actividades de prácticas deben realizarse *en ejecución de un proyecto educativo y favorecer la participación social, la diversión, el aprendizaje en valores y las relaciones de los participantes*. Se sugiere aclarar si al hablar de las relaciones de los participantes se está refiriendo a los participantes de las prácticas o, por el contrario, alude a los participantes de los grupos infantiles y juveniles a que se refiere la letra c). Dado que no se indica en la norma si es o no posible que varios alumnos desarrollen las prácticas en un mismo centro o entidad surge la anterior duda.

De igual modo, en relación con lo previsto en la letra d) que dispone que las actividades de prácticas *deben contar con un equipo estable durante la planificación, el desarrollo y la evaluación de las actividades*, convendría señalar si este equipo es el que estará formado por el coordinador de prácticas y el tutor de prácticas que se regula en este mismo capítulo, o se está refiriendo a otras personas que pueden intervenir durante el desarrollo de estas prácticas.

El **artículo 12** se refiere a los plazos y cómputos de horas en la fase práctica, y establece que ésta podrá iniciarse una vez superada la fase teórica con tres excepciones.

- a) Se haya cursado al menos dos tercios de los contenidos de los módulos formativos, o un tercio de los contenidos en aquellos cursos en los que tanto la fase teórica como la práctica tengan una duración de al menos cuatro meses continuados.

- b) Se hayan adquirido conocimientos básicos sobre planificación y evaluación, legislación, primeros auxilios, gestión de equipos y formación específica en materia de prevención y detección de cualquier tipo de violencia frente a la infancia y adolescencia.
- c) El coordinador del curso de la escuela realice una evaluación favorable.

En relación con la primera excepción recogida en la letra a), nada procede objetar en cuanto a su contenido, si bien, desde una perspectiva formal, se observa en el texto una errata en la palabra “formativos”.

En relación con la segunda excepción deberá precisarse la forma de acreditar la adquisición de esos conocimientos por parte del alumno, pues la simple referencia a su adquisición se considera demasiado genérica.

En relación con el tercer supuesto, que prevé que el coordinador del curso a que se refiere el artículo 15.6 del Decreto 14/2000 realice una evaluación favorable, debería precisarse igualmente qué ha de ser objeto de valoración en dicha evaluación por parte del coordinador, así como cuáles serían los motivos que justificarían dicha evaluación favorable que permitiría al alumno iniciar las prácticas antes de haber superado la fase teórica.

En este sentido, dado que el artículo 3.3 del Proyecto de Orden prevé que *“Para la evaluación de la fase práctica será imprescindible que el alumno haya asistido al total de las horas establecidas para esta fase”*, quizás sería conveniente indicar como se compaginaría la fase teórica de la formación con el desarrollo de la fase práctica en estos supuestos.

El apartado tercero prevé que *“se podrá autorizar la finalización de la formación en un plazo superior, cuando concurren razones motivadas para ello”*. Resultaría oportuno, por elementales razones de seguridad jurídica, que se apuntaran cuáles serían las razones susceptibles de justificar la concesión de un plazo superior para finalizar la formación.

El **artículo 13** regula la figura del coordinador de prácticas de la escuela que será, preferiblemente, la persona encargada de la coordinación del curso.

El apartado segundo de este artículo prevé, en relación con el curso de educación especializado en infancia y juventud en dificultad social, que la persona encargada de las prácticas esté en posesión del diploma oficial de coordinador en actividades de tiempo libre o titulación equivalente, o educador especializado en infancia y juventud en dificultad social.

Sin embargo, dado que la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 14/2022, establece que *“Los diplomas de educador especializado en tiempo libre expedidos por la Escuela Pública de Animación de la Comunidad de Madrid (...) se entienden equiparados al diploma oficial de educador especializado en infancia y juventud en dificultad social”*, y que la Orden 2245/1998, de 24 de septiembre, de la Consejería de Educación y Cultura, sobre programas para la formación de escuelas de animación infantil y juvenil en el tiempo libre, distinguía entre el diploma de “coordinador de actividades en tiempo libre” y el de “educador especializado en tiempo libre”, se considera que dicho apartado debería mencionar también la posibilidad de que la persona encargada de las practicas esté en posesión del diploma de educador especializado en tiempo libre, en la medida en que la equivalencia del diploma de educador especializado en infancia y juventud en dificultad social lo es en relación con este último. Dicha mención podría sustituirse igualmente por la referencia a la “titulación equivalente”.

El **artículo 14** la figura del tutor de prácticas de la entidad. Damos por reproducidas las consideraciones realizadas en el apartado precedente a propósito del diploma oficial de educador especializado en infancia y juventud en dificultad social.

Por lo demás, solo indicar que podría ser conveniente detallar el plazo de que dispone el tutor de las prácticas para emitir su informe de evaluación, en conexión con lo previsto en el artículo 12.4 y 12.5 del Proyecto de Orden.

El **artículo 15**, bajo el título de *“Obligaciones y funciones del alumnado en prácticas”*, recoge propiamente las obligaciones del alumno en la fase de formación práctica, sin definir las

concretas funciones, por lo que se sugiere reformular el título, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28.

El **artículo 16** regula la autorización de las prácticas.

El apartado tercero dispone que cuando las prácticas se desarrollen en entidades distintas a la de la escuela, se suscribirá un acuerdo de prácticas firmado entre la dirección de la escuela y el representante legal de la entidad donde se vaya a desarrollar, con el contenido que detalla, entre el que se encuentra la mención al *Nombre, apellidos y NIF del alumnado*. Dado que se entiende que este acuerdo es individual para cada alumno en prácticas se considera más adecuado referirse al *Nombre, apellidos y NIF del alumno*.

Continuamos con el análisis del capítulo II relativo a las convalidaciones, que comprende únicamente dos artículos.

El **artículo 18** regula la formación convalidable, y prevé que las escuelas de tiempo libre puedan ofertar cursos que convaliden uno o varios módulos formativos de los diplomas de monitor de tiempo libre o de coordinador en actividades de tiempo libre, únicamente en relación con la fase teórica de los mismos. Nada que objetar en este aspecto.

Por su parte, el **artículo 19** regula el procedimiento para el reconocimiento de dicha convalidación por parte de la dirección general con competencias en materia de juventud. En este sentido, se considera que el título del precepto “Gestión e información de las convalidaciones” no resulta del todo acorde con su contenido, ya que lo que se regula es un procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte que tiene por objeto obtener el reconocimiento de las actividades formativas realizadas por el interesado de cara a su convalidación en la obtención de los diplomas de monitor de tiempo libre o de coordinador de actividades de tiempo libre. Dicho lo cual, se sugiere la modificación del título del precepto, de conformidad con lo estipulado en la Directriz 28.

Por otra parte, dado que nos encontramos ante un procedimiento administrativo, debería recogerse la posibilidad que tiene el interesado de subsanar su solicitud de conformidad con lo

previsto en el artículo 68 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En cualquier caso, se sugiere indicar que, en lo no previsto en este precepto, resultará de aplicación la precitada Ley 39/2015.

Por último, y desde una perspectiva meramente formal, la cita de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, contenida en los apartados primero y tercero de este artículo 19 deberá adecuarse a lo previsto en la Directriz 80, según la cual, *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.”*.

El capítulo IV se ocupa del curso de monitor de tiempo libre, dedicando los **artículos 20 a 24** a regular las competencias, los requisitos del alumnado, la estructura y contenido del curso.

Se constata que su contenido se alinea con lo previsto en el Anexo I del Real Decreto 1537/2011 de 31 de octubre, por el que se establecen dos certificados de profesionalidad de la familia profesional de Servicios socioculturales y a la Comunidad que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad, en relación con el certificado de profesionalidad de “Dinamización de actividades de tiempo libre educativo infantil y juvenil”.

A tal respecto es preciso señalar que aun cuando no existe óbice alguno para que los módulos formativos del curso de monitor de tiempo libre puedan seguir el esquema de los módulos formativos dirigidos a la obtención del certificado de profesionalidad de “Dinamización de actividades de tiempo libre educativo infantil y juvenil”, siendo precisamente el objeto del Decreto 14/2022, y de esta norma, adecuar el contenido de los cursos de monitor de tiempo libre y coordinador de tiempo libre a lo previsto respecto de los certificados profesionales asimilables en la Ley Orgánica 3/2022 de 21 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, es importante no inducir a confusión al ciudadano acerca de la naturaleza y efectos de estos diplomas.

Tal como clarifica el artículo 1.2 del Decreto 14/2022 , los diplomas y certificados regulados en este Proyecto de Orden, 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 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional y demás normativa concordante.

Por esta razón, la Dirección General de Formación en su Informe de 25 de julio de 2023, realizó las siguientes observaciones “2. *Los cursos están basados en los certificados profesionales, pero no es necesario cumplir con los requisitos para impartir estos certificados por lo que habría que dejar claro en el texto que una vez superados estos cursos, los alumnos deben acudir a un procedimiento de evaluación y acreditación de competencias para acreditar la formación realizada.*

*3. Se recomienda que los módulos formativos no se definan e identifiquen de la misma manera que si fueran módulos formativos de los certificados de profesionalidad. Dan lugar a error al ciudadano ya que se proporciona un carácter formal a algo que no lo es.*

*Ej) “MF1866\_2. Actividades de educación en el tiempo libre infantil y juvenil (sesenta horas).”*

A tal respecto se justifica en la MAIN que la asimilación de los módulos de estos cursos a los módulos formativos de los certificados de profesionalidad es un compromiso de asimilación alcanzado por acuerdo del Consejo Interterritorial de Juventud de 2012 y así se hace en la legislación de otras CC.AA (por ejemplo, la Orden de 17 de julio de 2019, por la que se establecen las características de las enseñanzas sistematizadas a impartir por las escuelas de tiempo libre en la Comunidad Autónoma de Andalucía, o la Orden BSF/192/2015, de 18 de junio, por la que se establecen los programas de los cursos de formación de monitor/a y de director/a de actividades de educación en el tiempo libre infantil y juvenil de Cataluña).

Ello no obsta, sin embargo, a que de algún modo pueda plasmarse en el texto que para que estos módulos formativos puedan ser tomados en consideración de cara a la expedición de los



“certificados de profesionalidad” será preciso acudir al procedimiento de acreditación de competencias a que se refiere el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, según el cual *“Las ofertas de carácter no formal asociadas a estándares de competencias profesionales podrán ser objeto posterior de reconocimiento a través del procedimiento de acreditación de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral u otras vías no formales o informales, en los términos que reglamentariamente se establezcan”*.

El capítulo V regula en sus **artículos 25 a 29** el curso de coordinador de actividades de tiempo libre, siguiendo la misma sistemática que el capítulo precedente.

Se constata que su contenido se alinea con lo previsto en el Anexo II del Real Decreto 1697/2011, de 18 de noviembre, por el que se establecen cinco certificados de profesionalidad de la familia profesional Servicios socioculturales y a la comunidad que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad, en relación con el certificado de profesionalidad de “Dirección y coordinación de actividades de tiempo libre educativo infantil y juvenil”, por lo que damos por reproducidas las observaciones realizadas en el apartado precedente.

El capítulo VI dedica sus **artículos 30 a 34** a regular el curso de educador especializado en infancia y juventud en dificultad social, siguiendo la misma sistemática que el capítulo precedente.

Este curso viene a sustituir al antiguo curso de educador especializado en tiempo libre regulado en la Orden 2245/1998, de 24 de septiembre, de la Consejería de Educación y Cultura, sobre programas para la formación de escuelas de animación infantil y juvenil en el tiempo libre.

El **artículo 32** regula la “Estructura y contenido” detallando en el apartado primero los módulos formativos de la fase teórica y práctica. Estos módulos formativos ya se encuentran recogidos en el Anexo, al que se remite precisamente el apartado segundo del artículo 32.

El capítulo VII regula el curso de formador de formadores en educación no formal, siendo los **artículos 35 a 37** los que se ocupan de su contenido.

Al igual que sucede en el supuesto anterior, el **artículo 37** titulado “Estructura y contenido” relaciona los módulos formativos de este curso, remitiéndose el apartado segundo al Anexo, en el que se consigan también los mismos.

Entrando ya en el capítulo VIII, el **artículo 38** regula la evaluación de los cursos en su fase teórica y práctica.

Por su parte, el **artículo 39** contempla el procedimiento para la expedición de los diplomas.

La competencia para la expedición de los mismos se atribuye a la dirección general competente en materia de juventud en consonancia con lo previsto en el artículo 15.7 del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

El último capítulo de la norma, capítulo IX, tiene por objeto regular la certificación adicional de otras acciones formativas, en línea con la previsión recogida en el artículo en la letra b) del artículo 4.1 del Decreto 14/2022, según el cual:

*“1. Las escuelas de tiempo libre podrán desarrollar programas formativos de dos tipos:*

*b) Aquellos que las escuelas determinen, en función de las necesidades de sus contextos de intervención, que serán certificados por las propias escuelas y que deberán estar orientados a la promoción de la participación social de la juventud, a la consecución de los objetivos de la escuela en consonancia con la finalidad que les es propia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3, y a la formación de personas que trabajen con jóvenes”* (el subrayado es nuestro).

Comprende los **artículos 40 a 44**, el primero de los cuales dice así:

*“Las escuelas de tiempo libre podrán impartir otras acciones formativas, en función de las necesidades de sus contextos de intervención, que serán certificadas por las propias escuelas. Podrán solicitar la certificación adicional de la dirección general competente en materia de*

*juventud, siempre que estas acciones formativas estén encuadradas en las áreas temáticas que se desarrollan en el siguiente artículo.”*

Vemos, por lo tanto, que este artículo regula la posibilidad de que las escuelas libres puedan certificar acciones formativas que difieran de las recogidas en la letra a) del mencionado precepto, siendo para ello necesaria la previa propuesta a la dirección general competente en materia de juventud, según se recoge en el artículo 1.2 del presente Proyecto de Orden al tratar de su objeto.

Nos remitimos, en este punto, a la consideración de carácter esencial que al respecto hemos vertido con ocasión del análisis del artículo 1 de la Orden proyectada.

La **Disposición Derogatoria Única** contiene una cláusula derogatoria general, además de derogar expresamente la Orden 2245/1998 de 24 de septiembre, de la Consejería de Educación y Cultura, sobre programas para la formación de escuelas de animación infantil y juvenil en el tiempo libre. La cita de esta disposición debe adecuarse a lo previsto en la Directriz 80, ya que se recoge la formula abreviada cuando se trata de una primera cita.

Asimismo, se conmina a reformular la expresión “*Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango de opongán a lo dispuesto en esta Orden (...)*” pues no resulta correcta desde un punto de vista técnico jurídico, ya que no cabe pensar en normas, en sentido estricto, de rango inferior a la Orden que se proyecta, pues las resoluciones emanadas de los órganos jerárquicamente inferiores al titular de una Consejería no participan de tal naturaleza jurídica.

Se advierte, por último, de la errata contenida en la expresión “*de opongán*”, cuando lo idóneo sería emplear la expresión “*se opongán*”.

Cabe realizar, por otra parte, una puntualización en relación con la **Disposición Final Primera**, que habilita al titular de la dirección general competente en materia de juventud “*para dictar las instrucciones que pudieran ser necesarias para la interpretación y aplicación de esta orden*”.

Puede entenderse que se trata de una habilitación de carácter no normativo, para que el titular de la Dirección General competente pueda dictar las instrucciones precisas para la aplicación de la norma.

En relación con estas habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las instrucciones que sean necesarias para la aplicación y cumplimiento de la norma proyectada, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 de agosto de 2012, de 28 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013 o de 3 de abril de 2014), que *“en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiéndose por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”*.

Así pues, urge recordar que tales “instrucciones” en ningún caso podrán inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero.

Ciertamente, el meritado Dictamen señala:

*“La parte final de la norma proyectada contiene una disposición final primera que faculta al titular de la Dirección General con competencias en materia de Atención Primaria y atención hospitalaria, para dictar las instrucciones precisas para la ejecución de la Orden. Al respecto ningún reproche cabe hacer, sin perjuicio de recordar que tales instrucciones en ningún caso pueden inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria”*.

En último término, la **Disposición Final Segunda** precisa que la Orden entrará en vigor al mes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Ello es compatible con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor *«a los veinte días siguientes de su*

*publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa».*

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

### **CONCLUSIÓN**

El proyecto de Orden sometido a Informe merece el **parecer favorable** de esta Abogacía General, condicionado al cumplimiento de la consideración de carácter esencial, y sin perjuicio de las demás observaciones efectuadas en el presente Dictamen.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada- Jefe en la Consejería de Familia,  
Juventud y Asuntos Sociales**

**Mercedes González Merino**

### **CONFORME**

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

**Fernando Muñoz Ezquerro**

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE  
FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES.**