



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS USUARIAS DE CENTROS PRIVADOS QUE IMPARTAN ENSEÑANZAS NO OFICIALES

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico petición de informe de la Secretaría General de Sanidad por el que se solicita la emisión de informe en relación con el asunto de referencia.

El presente informe se emite en virtud del artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

1. Consulta pública previa.
2. Memoria justificativa y de análisis de impacto normativo.
3. Resolución de la Consejería de Sanidad de inicio del expediente.
4. Proyecto del Decreto que se informa (1er. Borrador)
5. Informe final del proceso participativo.
6. Informe de impacto de género.
7. Informe de impacto demográfico.
8. Informe sobre cargas administrativas.
9. Resolución Secretaría General disponiendo información pública.
10. Alegaciones y observaciones recibidas.
11. Segundo borrador del proyecto.
12. Certificados de órganos consultivos: Consejo del Diálogo Social; Consejo de Consumidores y Usuarios; Consejo Regional de Consumo.
13. Informe de la Secretaría General de Sanidad.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS





PRIMERO. COMPETENCIA Y MARCO NORMATIVO

El soporte competencial se ancla en el **artículo 51.1 de la Constitución Española** que proclama, *“Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”*.

El **artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha** dispone, *“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes (...) 6. Defensa del consumidor y usuario”*.

En ejercicio de esta competencia se aprobó la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, cuyo artículo 1.4 dispone que las administraciones públicas garantizarán, mediante la adopción de medidas eficaces, la protección y el bienestar de las personas consumidoras en el ámbito de sus respectivas competencias.

La protección de los intereses económicos de las personas consumidoras, así como la garantía de una información veraz, suficiente y adecuada sobre los bienes y servicios ofertados, constituye un derecho básico reconocido tanto en el artículo 8 del texto refundido de la **Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, como en el artículo 4 de la citada Ley 3/2019, de 22 de marzo.**

En otro orden, el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra regulado con carácter básico en **el Título VI de la Ley 39/2015**, de 1 de octubre, cuyo art. 128.1 establece que *“El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”*.





El art. 13 de la Ley Orgánica 9/1982, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, atribuye al Consejo de Gobierno “...la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales”, y en desarrollo de tal precepto el artículo 11.2.c) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, concreta el ejercicio de dicha potestad reglamentaria señalando que a dicho órgano colegiado le corresponde “Aprobar las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes, así como todas las restantes de las que deriven inmediatamente derechos y obligaciones para los ciudadanos”.

Asimismo, el art. 36 de la Ley 11/2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo de CLM, dispone que “El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias”.

La disposición objeto de informe tiene carácter de norma reglamentaria correspondiendo al Consejo de Gobierno adoptarla bajo la forma de Decreto conforme prevé el art. 37.1.c) de la precitada Ley 11/2003.

Por su parte, el Decreto 105/2023, de 25 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha, establece en su artículo 1 que la Consejería de Sanidad es el órgano de la Administración regional de Castilla-La Mancha al que corresponde la ejecución de las políticas de consumo, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, atribuyendo a la Dirección General de Salud Pública las competencias en materia de consumo en el artículo 5.

SEGUNDO. TRAMITACIÓN

La atribución competencial al Consejo de Gobierno determina la aplicación de lo previsto en el art. 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que en su apartado 2 y 3, establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria requerirá:





- Autorización de la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia.
- Memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.
- En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos y cuantos estudios se consideren convenientes.
- Si la disposición afectara a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, se someterá a información pública, excepto que se justifique la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite.

Asimismo, resulta de aplicación la **Instrucción 3 (Documentación y Acuerdos) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, de 24 de octubre de 2023**, que establece la necesidad de que los anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general que vayan a ser tomados en consideración por el Consejo de Gobierno, vayan acompañados de la siguiente documentación:

- a) Propuesta de acuerdo a adoptar por el Consejo de Gobierno. Vendrá transcrito y firmado en original por el miembro del Consejo proponente en el impreso denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”.
- b) Texto íntegro que se propone, que incluirá necesariamente la parte expositiva, dispositiva y final de la norma. Vendrá transcrito en el impreso denominado “Extracto de expediente y disposición general”, dejando en blanco el número y fecha que pueda corresponder a la disposición, que serán asignados tras su aprobación.
- c) Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar. Se deberá incluir en la memoria un estudio sobre las alternativas y los impactos que la iniciativa tendrá sobre los siguientes ámbitos:





1º. Desde el punto de vista jurídico, incluyendo una tabla de derogaciones y deafecciones al orden constitucional y estatutario de competencias.

2º. Desde el punto de vista presupuestario, indicando los efectos sobre el ingreso y gasto.

3º. Desde el punto de vista de la competencia y su impacto en la competitividad de las empresas, en el supuesto que les afecte.

4º. Desde el punto de vista de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, deberán incluir –comparando la normativa preexistente y la que se propone– la medición concreta de cargas eliminadas y los trámites que se han simplificado (inicio electrónico, supresión de informes, silencio positivo, notificación electrónica, ...).

La memoria podrá incluir además cualquier otro extremo que, a criterio del órgano proponente, pudiera ser relevante para la aprobación del proyecto.

d) Informe de impacto de género.

e) Informe del impacto demográfico.

f) Informe de la Inspección General de Servicios sobre la normalización y racionalización de los procedimientos administrativos cuando el proyecto contenga normas de este carácter.

g) Informe de la persona titular de la Secretaría General de la Consejería proponente.

h) Por razón de las distintas materias en que, no constituyendo el objeto principal de la misma, pudiera incidir la norma, informes de las siguientes Consejerías:

1º. La Consejería competente en materia de Administraciones Públicas cuando el anteproyecto normativo afecte a la organización, procedimiento o régimen de personal de la Administración Regional.





2º. La Consejería competente en materia de educación cuando afecte al personal docente.

3º. La Consejería competente en materia de sanidad cuando afecte a personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.

4º. La Consejería competente en materia de hacienda cuando el proyecto determine obligaciones de gasto para la Hacienda regional.

5º. De cualquier otra Consejería que pudiera resultar competente por razón de la materia.

i) Informe del Gabinete Jurídico.

j) Cualquier otro informe emitido por los órganos competentes que sea requerido de conformidad con la normativa sectorial de aplicación.

k) Informe del Consejo Consultivo cuando sea preceptivo.

l) Ficha para publicación en el Portal de Transparencia.

En relación al dictamen del Consejo Consultivo, conforme al **artículo 36.5 en relación con el 54.4, de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha**, el Consejo Consultivo debe emitir dictamen preceptivo en los *Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones*.

Para analizar si el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo debe distinguirse entre reglamentos ejecutivos e independientes cuya distinción se hace por la vinculación de las disposiciones a una Ley. Por expositiva mencionaremos la doctrina del Dictamen número 150/2004, de 24 de noviembre, «*Ya ha expuesto este órgano consultivo en anteriores dictámenes (entre otros el 62/1997, de 7 de octubre; el 81/1997, de 16 de diciembre, o el 34/1998, de 31 de marzo) la posición que al respecto mantiene la jurisprudencia, más o menos uniformemente, sobre lo que haya de considerarse reglamento ejecutivo, calificando de tal forma al*





“directa y concretamente vinculado a una Ley, un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha Ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento” (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, Aranzadi 1921), y considerando, por el contrario, reglamentos independientes a los dictados “con fines puramente organizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial” (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1981, Ar. 5405). En suma, un decreto autonómico será reglamento ejecutivo no por su denominación, sino porque jurídicamente desarrolla una ley con cobertura suficiente, contenido material propio y tramitación adecuada.

Las notas que caracterizan a un reglamento ejecutivo: subordinación funcional a la ley; conexión directa, inmediata y concreta con esa ley; contenido material de desarrollo; innovación normativa dentro del marco legal; y respeto a la jerarquía normativa y a la reserva de ley, concurren en el proyecto que nos trae.

Por todo ello, procede recabar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Por lo demás, de conformidad con lo previsto en el art. 133 de la Ley 39/2015, se ha realizado consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa y, posteriormente, se ha dado trámite de información pública (art. 36.3 L 11/2003), incorporándose al expediente los informes preceptivos

Por todo ello, entendemos que la tramitación de la iniciativa normativa, es correcta.

TERCERO. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye a la Junta de Comunidades la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que esta establezca, en materia de defensa de las personas consumidoras y usuarias, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado.





En ejercicio de esta competencia se aprobó la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, cuyo artículo 1.4 establece que las administraciones públicas garantizarán, mediante la adopción de medidas eficaces, la protección y el bienestar de las personas consumidoras dentro del ámbito de sus competencias.

La protección de los legítimos intereses económicos de las personas consumidoras, así como el derecho a recibir una información correcta sobre los bienes y servicios que se ofertan, constituyen derechos básicos reconocidos tanto en el artículo 8 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, como en el artículo 4 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo.

Hasta la fecha, la normativa aplicable en materia de enseñanzas no oficiales impartidas en centros privados venía constituida por el Decreto 238/1999, de 14 de diciembre, de los derechos de información y económicos de las personas usuarias de centros privados que imparten enseñanzas no oficiales. No obstante, los cambios legislativos, sociales y tecnológicos, así como la aparición de nuevas modalidades de enseñanza, hacen necesaria su revisión para garantizar la seguridad jurídica y asegurar su adecuación a la realidad actual.

Es pues causa de la nueva regulación las **modificaciones normativas estatales y autonómicas**, los **cambios sociales y tecnológicos** y la **aparición de nuevas modalidades de impartición de enseñanzas**, que hacen necesaria una actualización normativa por razones de seguridad jurídica.

CUARTO.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO: ASPECTOS SUSTANTIVOS

El proyecto de decreto tiene por objeto regular los derechos de Información y la protección de los intereses económicos de las personas usuarias de centros privados que imparten enseñanzas no oficiales, cualquiera que sea la modalidad de impartición, presencial, semipresencial o a distancia, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros organismos oficiales.





La norma se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva compuesta por catorce artículos, distribuidos en cinco capítulos, completándose con una parte final integrada por una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.

La **parte dispositiva** comprende:

Art. 1. Objeto. Regula los derechos de información y la protección de los intereses económicos de las personas usuarias de centros privados que impartan enseñanzas no oficiales, en modalidad presencial, semipresencial o a distancia. También prevé que, si una enseñanza tiene regulación específica, esa regulación prevalecerá en lo particular, aplicándose el decreto en lo no previsto sobre información y protección de las personas usuarias.

Art. 2. Ámbito de aplicación. Se aplica a los centros privados que impartan enseñanzas no oficiales en Castilla-La Mancha, aunque su domicilio social o fiscal esté fuera del territorio. Excluye las enseñanzas integradas en el sistema educativo, la formación impartida por organismos públicos dentro de su ámbito competencial, los cursos gratuitos de entidades sin ánimo de lucro y las enseñanzas oficiales de formación profesional y acciones formativas integradas en los sistemas público-laborales de formación profesional.

Art. 3. Definiciones. Define conceptos básicos del decreto: persona usuaria, centro privado que imparte enseñanzas oficiales, tablón de anuncios, folleto informativo, contrato de enseñanza, factura, diploma y certificado.

Art. 4. Prestación del servicio. Obliga al titular del centro a cumplir la normativa de apertura y funcionamiento y la normativa específica aplicable. Le atribuye responsabilidad sobre cualificación del profesorado, medios materiales, programación, contenido, horarios y número máximo de personas usuarias. Exige además que locales e instalaciones cumplan la normativa de seguridad e higiene y que, en formación semipresencial o a distancia, la plataforma reúna requisitos técnicos adecuados.





Art. 5. Registro de personas usuarias y diplomas o certificados. Impone a los centros la llevanza de un libro registro de personas usuarias matriculadas y otro de certificados o diplomas expedidos, debiendo conservarse ambos al menos durante cuatro años. Señala también que los datos personales de esos registros quedan sometidos a la normativa de protección de datos.

Art. 6. Oferta, promoción y publicidad. Exige que la oferta, promoción y publicidad respondan a los principios de veracidad, objetividad y suficiencia. Prohíbe denominaciones que induzcan a confusión sobre la naturaleza del centro o el carácter no oficial de las enseñanzas o diplomas. Establece que el contenido publicitario será exigible por las personas usuarias y prohíbe el uso de logos institucionales que puedan inducir a error sobre una eventual oficialidad de las enseñanzas.

Art. 7. Tablón de anuncios. Obliga a disponer de tablón de anuncios físico o digital visible, y en su caso en la web, con contenido mínimo: identificación del centro y de su titular o responsable, relación de enseñanzas, horario de atención al público y varias leyendas informativas sobre contrato, factura, carácter no oficial de las enseñanzas, disponibilidad de folletos, texto del decreto y hojas de reclamaciones.

Art. 8. Folleto informativo. Obliga a los centros a tener a disposición del público folletos informativos de las enseñanzas. Regula su disponibilidad en contratación a distancia y fuera de establecimiento mercantil y detalla su contenido mínimo: datos del centro, procedimiento de reclamaciones, características de la enseñanza, profesorado, destinatarios, requisitos de acceso, plazo de inscripción, reserva de plaza, desistimiento, programa, duración, lugar, número de personas usuarias por clase, requisitos de superación, precio, financiación, becas, prácticas, bolsas de trabajo, seguros o avales y otra información de interés o exigida por la normativa aplicable.

Art. 9. Contrato de enseñanza. Exige que todo centro suscriba contrato de enseñanza con la persona usuaria o su representante legal antes de iniciar el servicio. Establece el contenido mínimo del contrato: identificación de las partes, derechos y obligaciones, condiciones esenciales, condiciones generales, precio,





forma de pago, financiación, seguro o aval, plazos de entrega del material didáctico, horarios, desistimiento y causas de resolución. El contrato debe hacerse por duplicado y entregarse junto con el folleto o documento informativo, cuyo contenido será exigible aunque no figure expresamente en el contrato.

Art. 10. Factura o justificante de pago. Obliga al centro a expedir factura, recibo o justificante por cada pago efectuado. Determina el contenido mínimo de la factura: número, identificación del emisor, identificación de la persona usuaria, denominación del curso, período de liquidación, precio desglosado con IVA en su caso, y lugar y fecha de emisión, además de los requisitos de la legislación fiscal aplicable.

Art. 11. Diplomas. Prevé que el centro expedirá diploma cuando así se haya previsto para la enseñanza y se haya completado con suficiente grado de aprovechamiento. Establece el contenido mínimo del diploma: datos del centro, denominación y contenido del curso, indicación expresa de que se trata de enseñanzas no oficiales, horas lectivas y en su caso prácticas, identificación de la persona usuaria, lugar y fecha, acreditación de asistencia o aptitud y firma y sello del centro.

Art. 12. Certificados. Dispone que, cuando no esté prevista la expedición de diploma, los centros expedirán certificados, a solicitud de las personas usuarias, relativos al grado de aprovechamiento, así como boletines o justificantes sobre la asistencia o efectiva asistencia.

Art. 13. Inspección. Atribuye la vigilancia e inspección del cumplimiento del decreto a los órganos administrativos de Castilla-La Mancha competentes en materia de consumo.

Art. 14. Régimen sancionador. Establece que las infracciones por incumplimiento del decreto se sancionarán conforme al texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y a la Ley 3/2019, de 22 de marzo.

La **parte final** incluye las siguientes disposiciones: una **disposición transitoria única** sobre cursos iniciados antes de la entrada en vigor, una **disposición**





derogatoria única que deroga el Decreto 238/1999, y dos **disposiciones finales**: una sobre habilitación para el desarrollo y ejecución del decreto y otra sobre su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el DOCM.

En definitiva, dichas disposiciones, resultan adecuadas desde el punto de vista de la técnica normativa.

CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto en el cuerpo del presente informe podemos concluir:

1. Se considera que, **el proyecto de Decreto objeto del mismo, se ajusta y respeta íntegramente el Ordenamiento Jurídico que resulta de aplicación.**
2. **Debe recabarse el Dictamen del Consejo Consultivo.**

Por lo anterior, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se informa **FAVORABLEMENTE** el proyecto de

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo a fecha de firma

Letrado

Vº Bº de la Directora del Gabinete Jurídico

Rebeca Carrión Navarro

Mª Belén López Donaire

