

Dictamen nº: **383/14**
Consulta: **Consejero de Asuntos Sociales**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **10.09.14**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 10 de septiembre de 2014, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Asuntos Sociales, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición y renovación del título y la tarjeta individual de familia numerosa de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 28 de julio de 2014 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Asuntos Sociales sobre el proyecto de decreto aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 369/14, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección IV, cuya presidenta, la Excma. Sra. Dña. M.^a José Campos Bucé, firmó la

oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2014.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

Según se explicita en la parte expositiva y concreta el artículo 1 del proyecto, la finalidad de la norma proyectada es regular en la Comunidad de Madrid el procedimiento para el reconocimiento y pérdida de la condición de familia numerosa así como la expedición, renovación, modificación o sustitución del título y de la tarjeta individual de familia numerosa.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva a modo de preámbulo, una parte dispositiva comprensiva de quince artículos, y una parte final, constituida por una disposición transitoria, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales. El proyecto incorpora también unos anexos.

La parte expositiva da a conocer la justificación y motivación de la norma proyectada, que se halla, de una parte, en la competencia que, de acuerdo con la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (en adelante, Ley 40/2003), corresponde a las Comunidades Autónomas en orden el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la expedición de los títulos, y por otra, en la necesidad de establecer una regulación que incremente la eficacia en la gestión así como un procedimiento más ágil “*que redunde en una mejor atención a los solicitantes y beneficiarios del título de familia numerosa*”.

El artículo 1 se refiere al objeto de la norma proyectada que es regular en la Comunidad de Madrid el procedimiento para el reconocimiento y pérdida de la condición de familia numerosa así como la expedición, renovación, modificación o sustitución del título y de la tarjeta individual

de familia numerosa. También establece el concepto de familia numerosa y las condiciones para que se reconozca y mantenga el derecho por remisión a la Ley 40/2003.

La competencia de la Comunidad de Madrid para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como para la expedición y renovación del título que acredite tal condición se regula en el artículo 2.

El artículo 3 se refiere al título de familia numerosa.

El artículo 4 concreta quienes pueden ser solicitantes del reconocimiento de la condición de familia numerosa así como de la expedición y renovación del título correspondiente.

La solicitud para el reconocimiento o renovación del título de familia numerosa así como la documentación que ha de aportarse a tal efecto se contempla en el artículo 5 de la norma proyectada.

El artículo 6 establece la subsanación de solicitudes.

El artículo 7 regula el lugar y los medios de presentación de solicitudes, incluyendo la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas.

La expedición y vigencia del título de familia numerosa se contiene en el artículo 8 del proyecto.

En los artículos 9 y 10, se contempla, respectivamente, la renovación del título de familia numerosa y la documentación necesaria para ello.

El artículo 11 se refiere al extravío del título y a la posibilidad de solicitar un duplicado del mismo.

El artículo 12 contempla la regulación de las tarjetas individuales de familia numerosa, quienes pueden ser titulares de las mismas, validez territorial y temporal de dichas tarjetas así como su contenido mínimo.

El artículo 13 se refiere a las obligaciones de las personas a las que se haya reconocido el título de familia numerosa.

El régimen de recursos contra las resoluciones de reconocimiento de la condición de familia numerosa así como de expedición o renovación del título se contempla en el artículo 14.

El artículo 15 regula el régimen de infracciones y sanciones.

La disposición transitoria establece la vigencia, hasta su fecha de caducidad, de los títulos y de las tarjetas individuales expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la norma proyectada, y las disposiciones finales prevén la habilitación normativa y la entrada en vigor.

Finalmente el proyecto incorpora un anexo A relativo a la declaración responsable que debe presentar el solicitante y un anexo B que contempla la autorización para consulta de datos personales. A continuación se incorpora un anexo I relativo a la solicitud/renovación del título de familia numerosa; una anexo II que contiene el modelo de solicitud de la tarjeta individual de familia numerosa y un anexo IV relativo al modelo de tarjeta individual. El proyecto examinado no contiene un anexo III a pesar de que el articulado se remite al mismo.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

Además de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

- 1.- Primer borrador del decreto (páginas 1-11)

2.- Primera Memoria de análisis de impacto normativo (Documento 2) firmada por la directora general del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor el 19 de marzo de 2014, en la que se analiza la oportunidad de la propuesta, el contenido de la norma proyectada, la tramitación del proyecto y el listado de las normas que quedan derogadas. También aborda la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias así como el impacto económico y presupuestario del proyecto y el impacto por razón de género (páginas 12 a 20 del expediente).

3.- Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de 29 de abril de 2014 (Documento 3, páginas 21-22 del expediente).

4.- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte fechado el 2 de abril de 2014 (Documento 4) (páginas 23-24).

5.- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 3 de abril de 2014 (Documento 5, páginas 25-28).

6.- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 11 de abril de 2014 (páginas 29-30) (Documento 6).

7.- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad (Documento 7), fechado el 3 de abril de 2014 (páginas 31-32).

8.- Informe firmado por la directora general de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda el 13 de abril de 2014, favorable al proyecto “*teniendo en cuenta que se va a producir un*

ahorro en materia de gastos” (Documento 8 del expediente, páginas 33-36).

9.- Informe de observaciones de la Dirección General de Tributos y Ordenación y Gestión del Juego de la Consejería de Economía y Hacienda (Documento 9) de fecha 4 de abril de 2014 en el que se realizan observaciones al articulado, en particular, en cuanto a la tasa por expedición del título de familia numerosa y las tarjetas individuales así como en relación a la solicitud y documentación acreditativa.

10.- Escrito de alegaciones de la Federación de Asociaciones de Familias Numerosas de la Comunidad de Madrid, firmado por su presidente el 18 de junio de 2014 (Documento 10 del expediente, páginas 40-41).

11.- Informe de la directora gerente del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor sobre las observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de fecha 22 de abril de 2014 (Documento 11, páginas 42-43).

12.- Informe del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor sobre las observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (Documento 12 del expediente) de fecha 22 de abril de 2014 (páginas 44-46).

13.- Informe de 22 de abril de 2014 de la directora general del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor sobre las observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda (Documento 13 del expediente, páginas 47-48).

14.- Informe del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor sobre las observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad

fechado el 22 de abril de 2014 (Documento 14 del expediente, páginas 49-50).

15.- Informe del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor sobre las observaciones de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda fechado el 22 de abril de 2014 (Documento 15 del expediente, páginas 51-52).

16.- Informe de fecha 22 de abril de 2014 del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor sobre las observaciones de la Dirección general de Tributos, Ordenación y Gestión del Juego de la Consejería de Economía y Hacienda (Documento 16 del expediente, páginas 53-54).

17.- Segundo borrador del Decreto (Documento 17 del expediente, páginas 55-64).

18.- Segunda Memoria de análisis de impacto normativo de 22 de abril de 2014 de contenido prácticamente idéntico a la primera (Documento 18 del expediente, páginas 65-73).

19.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales sobre la legalidad, acierto y oportunidad de la norma proyectada (Documento 19, páginas 74-76).

20.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 10 de junio de 2014, en el que se realizan una serie de consideraciones esenciales al proyecto, que han sido tenidas en cuenta en el texto definitivo remitido a este Consejo Consultivo (Documento 20, páginas 77-97).

21.- Informe de fecha 25 de junio de 2014 del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor sobre las observaciones al informe del Servicio Jurídico (páginas 98-102).

22.- Tercer borrador del decreto (Documento 22, páginas 103-136).

23.- Informe de fecha 17 de julio de 2014 del Consejero de Asuntos Sociales relativo a la solicitud de dictamen (Documento 23, páginas 137-138).

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

El Consejo Consultivo emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en adelante LCC), que *ad litteram* dispone que: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del consejero de Asuntos Sociales, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 14.1 de la LCC..

El proyecto de decreto que pretende aprobarse se dicta, como más adelante se verá, en ejecución de una ley, por lo que corresponde al Pleno del Consejo Consultivo dictaminar sobre el mismo, a tenor de lo previsto en el artículo 13.2 de la LCC.

Conviene en este punto hacer alguna referencia más extensa al carácter ejecutivo del reglamento que se pretende aprobar mediante el proyecto de decreto sometido al dictamen de este Consejo Consultivo.

Como ya recordábamos en nuestro Dictamen 332/08 de 10 de diciembre de 2008, tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. Ya decíamos en anteriores dictámenes de este Consejo (*vid 448/09 y 526/09, entre otros*) que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, sostiene que son reglamentos ejecutivos “*aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley».*

En cuanto a la relevancia del dictamen del órgano consultivo en relación con este tipo de reglamentos ejecutivos puede traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013 cuando subraya lo siguiente:

“*El número 2 del artículo 24 de la Ley del Gobierno, requiere expresamente en el procedimiento de elaboración de los proyectos de reglamentos “el dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos”. Es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional. Los supuestos en que deberá ser oída la Comisión Permanente del Consejo de Estado en este procedimiento de elaboración de*

reglamentos se expresan en los números 2 y 3 del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo 3/1980, de 22 de abril, ya citada.

Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley. Se excluyen, por el contrario, los reglamentos independientes, y de igual modo se excepcionan de este dictamen los reglamentos de organización”.

En el presente caso, es claro que, teniendo en cuenta el contenido del proyecto de decreto, el mismo se dicta en ejecución de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, cuyo artículo 5.2 atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como para la expedición y renovación del título que acredita dicha condición y categoría.

La solicitud de dictamen ha sido firmada por el consejero de Asuntos Sociales, en cumplimiento del artículo 14.1 de la LCC, al disponer: “*El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros*”.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

La Constitución Española establece como el primero de los principios rectores de la política social y económica, la protección de la familia, y así señala en su artículo 39.1 que “*los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia*”.

En cumplimiento del citado mandato constitucional y en atención al principio de igualdad material consagrado en el artículo 9.2 de nuestra Constitución, el Estado aprobó la ya citada Ley 40/2003, con un triple

objetivo: actualizar el régimen de protección de las familias numerosas, hasta ese momento contenido en una norma preconstitucional, la Ley 25/1971, de 19 de junio; fijar las condiciones básicas que garanticen su protección en todo el Estado y concretar la acción protectora que, en ese ámbito, lleve a cabo la Administración General del Estado.

La ley 40/2003 parte de la consideración de la familia, según explicita en la exposición de motivos, “*como núcleo fundamental de la sociedad*” que desempeña múltiples funciones sociales, por lo que es “*merecedora de una protección específica*”, y atiende a las particularidades de las familias numerosas “*por el coste que representa para ellas el cuidado y educación de los hijos o el acceso a una vivienda adecuada a sus necesidades*”, lo que debe llevar al legislador “*a introducir las medidas correctoras necesarias para que los miembros de las familias numerosas no queden en situación de desventaja en lo que se refiere al acceso a los bienes económicos, culturales y sociales*”.

La disposición final primera de la Ley 40/2003, establece que la misma, de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 y 53 de la Constitución, define las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas, y resulta de aplicación general al amparo del artículo 149.1.1.^a, 7.^a y 17.^a de la Constitución, con excepción de los artículos 11 a 16, ambos inclusive, que resultan sólo de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado.

La citada norma, como ya hemos indicado, en su artículo 5.2, atribuye a las comunidades autónomas la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como para la expedición y renovación del título que acredita dicha condición y categoría. El mencionado artículo remite al necesario desarrollo reglamentario la fijación del contenido mínimo e indispensable del referido título “*para asegurar su eficacia*”.

El aludido desarrollo reglamentario se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, que se aprueba con la finalidad, según se recoge en su parte expositiva de “*concretar las previsiones legales tanto en relación con algunos aspectos de las disposiciones generales que así lo requieren para su aplicación como, de manera especial, para permitir dar plena efectividad a la acción protectora dispensada a las familias numerosas, ya que, a pesar de que algunas de las previsiones de la ley son de aplicación inmediata, otras requieren necesariamente para poder ser aplicadas su concreción reglamentaria*”.

El citado reglamento también resulta de aplicación general, según su disposición final única, al amparo del artículo 149.1.1.^a y 17.^a de la Constitución, con excepción de los artículos 7 a 16, ambos inclusive, relativos a los beneficios en materia de actividades y servicios públicos o de interés general (educación, transporte así como actividades de ocio y culturales) y en materia de vivienda y la disposición adicional segunda, relativa a la revisión de tarifas de los servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera, que resultan sólo de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado.

Estas son las normas básicas a las que debe atenerse la Comunidad Autónoma de Madrid en la regulación de la materia, en cuanto que las mismas se constituyen en el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias y por ende en el marco de enjuiciamiento por este Consejo de la norma proyectada.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la Sentencia 39/2014, de 11 de marzo, de la siguiente manera:

“*esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en*

cuyo fundamento jurídico 5 se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar «que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas», en tanto que con la vertiente formal se trata de «velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura».

A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1), FJ 1, conforme a la cual «la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (STC 69/1988, FJ5).

La dimensión formal de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues «sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará (...) una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas»;

preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule «alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases».

Por lo que atañe a la Comunidad de Madrid, cabe recordar que mediante el Real Decreto 1758/1985, de 6 de marzo, se traspasaron a esta Comunidad Autónoma las competencias de la Administración General del Estado en materia de servicios y asistencia sociales y, en particular, en materia de Familias Numerosas, la competencia “*para el reconocimiento de la condición de las mismas, la expedición de títulos y su renovación con sujeción al modelo oficial estatal, así como la facultad sancionadora en la parte y cuantía establecidas en la legislación vigente*”.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su artículo 26.1.23, atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de “*promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación*” y le atribuye la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva para el ejercicio de dicha competencia (artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía).

En el marco normativo y competencial expuesto se inscribe la norma proyectada, que se circunscribe, como hemos indicado, a establecer el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como para la expedición, renovación, modificación o sustitución del título de familia numerosa y de la tarjeta individual de familia numerosa, así como las obligaciones de los titulares y el régimen de infracciones y sanciones.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con la autorización contenida en el artículo 88.3 de la Ley 12/2001 y lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. El rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley autonómica 1/1983.

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

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (en adelante Ley 50/1997), que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

1.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el caso objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Asuntos Sociales que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de normativa, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 23/2012, de 27 de septiembre, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 109/2012, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid. El Instituto Madrileño de la Familia y el Menor, es el organismo competente para proponer la norma, al amparo de lo establecido en el citado Decreto 109/2012, de 4 de octubre, en el que se suprime la Dirección General de la Familia de la Consejería de Asuntos Sociales y sus competencias son asumidas por el citado organismo, entre ellas, conforme a lo establecido en el Decreto 99/2011, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales, la de gestión de la información, documentación, expedición y renovación del Título de Familia Numerosa en la Comunidad de Madrid,

2.- Por lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo, prevista en el citado artículo 24.1.a) y desarrollado por el R.D. 1083/2009, de 3 de julio, se ha incorporado al expediente una primera memoria de análisis de impacto normativo firmada por la directora gerente del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor el 19 de marzo de 2014, elaborada de forma simultanea al primer borrador de decreto, como exige el artículo 1.2 del citado Real Decreto 1083/2009, y una segunda memoria fechada el 22 de abril de 2014 de contenido prácticamente idéntico a la primera.

En este punto debe observarse que la memoria del análisis de impacto normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso

continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. Lo que acabamos de expresar se compadece mal con el hecho de que las dos memorias, a las que nos referíamos anteriormente, mantengan un contenido idéntico, hasta el punto de que ambas aluden a trámites e informes que todavía no se han evacuado en el momento de su elaboración. Además falta, como decimos esa versión definitiva de la memoria en la que, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009, se contenga “*referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma*”.

Como señala la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009, “*la descripción de los trámites refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto*”.

Por lo expuesto, la memoria de impacto normativo debería ser completada en los aspectos expuestos, elaborándose una versión definitiva, antes de ser elevado el proyecto de decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

Sí contemplan las memorias del análisis de impacto normativo examinadas por este Consejo, el objeto y contenido del proyecto de decreto

a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Incluyen, además, el listado de las normas que quedan derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma así como el análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias. También incorporan una referencia al impacto económico y presupuestario, pues declara que en la norma proyectada “*el cambio de procedimiento y de modelo de título de familia numerosa no supone un incremento de coste sino más bien una minoración. Ya que va a pasar de un coste unitario de 0,57 céntimos de euro a 0,24 céntimos de euro, lo que supone un ahorro estimado al año de 7.600€ anuales*”.

De acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, después de la reforma operada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, “*en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo*”.

Hemos tenido ocasión de exponer que a la hora de determinar el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género, ésta corresponde a la Dirección General de la Mujer integrada en la Consejería de Asuntos Sociales, tal y como se deriva de la normativa autonómica frente a lo que pueda recoger la estatal. No obstante en este caso, puesto que la norma emana de la Consejería de Asuntos Sociales, la memoria de impacto normativo ha sido elaborada por un organismo de la misma y ha emitido informe la Secretaría General Técnica de dicha Consejería, puede considerarse cumplido el trámite de informe.

3.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería, que promueve la aprobación de la norma, fechado el 6 de mayo de 2014, en el

que se concluye que el proyecto de decreto “*se ajusta a la legalidad, en su contenido y tramitación, apreciándose, asimismo, el acierto y oportunidad de la norma*”.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han evacuado informes de las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de la Consejería de Economía y Hacienda, Consejería de Educación, Juventud y Deporte y de la de Sanidad.

5.-Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución, dispone que:

“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, “*no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o*

asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b) ”.

Sobre este trámite recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2013 (Recurso num.461/2010) lo siguiente:

“el trámite de audiencia ha de calificarse como participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general “preceptivamente impuesta” y que “requiere en el órgano que instruye una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incursa en nulidad”, debiendo distinguir que la audiencia es preceptiva para asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén reconocidas por la Ley, no ostentan “por Ley” la representación a que aquél precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquél precepto”.

En el presente caso, este trámite ha sido cumplimentado dando audiencia a la Federación Madrileña de Familias Numerosas.

Respecto a la forma de cumplimentar este trámite debe observarse, en primer lugar, que consta en el expediente una motivación, algo escueta, sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados, como exige el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, que se contiene en el informe de 25 de junio de 2014 de la directora gerente del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor, en relación con la contestación a las observaciones formuladas al proyecto de decreto por el Servicio Jurídico de la Comunidad de Madrid. Según ese informe se dio

traslado a la Federación Madrileña de Familias Numerosas en cuanto que dicha federación “*aglutina a todas las Asociaciones de Familias Numerosas de la Comunidad de Madrid*”.

Por otro lado, resulta importante destacar que dicho trámite de audiencia se confirió cuando el proyecto se estaba tramitando como Orden y que la Federación cumplimentó el trámite mediante escrito de observaciones sin fecha ni firma. Según el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales de 6 de mayo de 2014 que obra en el expediente, el texto remitido a la Federación no ha sufrido modificaciones, salvo las que se han incorporado a la vista de las observaciones de las Consejerías. Este Consejo Consultivo no ha tenido acceso al texto remitido a la Federación por lo que no ha podido comprobar las variaciones introducidas sobre el texto original, pero en cualquier caso los cambios introducidos a instancia de las Consejerías, que inciden fundamentalmente en aspectos de redacción y técnica normativa, no pueden implicar una modificación sustancial de la disposición normativa que obligue a un nuevo trámite de audiencia. En este sentido podemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2013(recurso 589/2011):

“Sobre esta cuestión, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado - Sentencia de 8 de marzo de 2006, entre otras-, que cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo de una disposición general no sean sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia de las asociaciones, corporaciones o entidades representativas de intereses legítimos, que guarden relación directa con el objeto de la disposición, o un nuevo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento ministerial o dictamen del Consejo de Estado, entre otras razones porque su parecer no es vinculante, de manera que si, contemplada la modificación tanto desde una perspectiva relativa, por

la innovación en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca, no representa una alteración sustancial en el ordenamiento previamente sometido al trámite de audiencia o informe, la falta de éstos, respecto de la reforma introducida, no acarrea su nulidad radical, al haber contado quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición con el criterio o ilustración de las entidades, corporaciones, asociaciones y organismos consultados, que, en definitiva, es el fin perseguido por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al establecer un procedimiento para la elaboración de los reglamentos (Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de fechas 6 de octubre de 1989, 11 de diciembre de 1991, 27 de mayo de 1993, 27 de noviembre de 1995, 14 de octubre de 1996, 10 de noviembre de 1997, 17 de enero de 2000, 31 de enero de 2001 (recurso 507/1998, fundamento jurídico tercero), 12 de febrero de 2002 (recurso 160/2000, fundamento jurídico primero), 12 de febrero de 2002 (recurso 158/2000, fundamentos jurídicos tercero y quinto), 17 de junio de 2003 (recurso 492/1999, fundamento jurídico noveno) y 15 de noviembre de 2004 (recurso de casación 22/2002, fundamento jurídico segundo).

También la propia doctrina de la Sala ha insistido en la necesidad de efectuar una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate (sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Septiembre de 1.996) ”.

Por otro lado la falta de fecha y firma del escrito de alegaciones ha sido solventada mediante la remisión de un escrito fechado el 18 de junio de 2014 y firmado por el presidente de la Federación Madrileña de Familias Numerosas en el que se ratifica íntegramente en el contenido de su anterior escrito de observaciones.

6.- Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 10 de junio de 2014, formulando algunas consideraciones de carácter esencial a la tramitación del proyecto y observaciones al articulado que han sido tenidas en cuenta por el centro directivo promotor de la norma, según consta en el informe de 25 de junio de 2014 del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor que figura en el expediente.

7.- De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014 se ha emitido el informe de 13 de abril de 2014 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda.

8- En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, se ha emitido el informe de 29 de abril de 2014 de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. Debe destacarse la depuración que ha sufrido la norma durante su tramitación, como muestra el hecho de que este proyecto que dictaminamos es el tercero de los elaborados por el centro directivo proponente, ya que se han ido acogiendo, las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos preinformantes.

Nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005. De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No obstante, la parte expositiva se muestra algo desordenada pues parece más adecuado que el párrafo relativo al artículo 5.2 de la Ley 40/2003 se inserte al principio de la parte expositiva cuando se alude al contenido de dicho artículo (párrafo primero) sin mencionarlo. También se echa en falta la referencia a la competencia autonómica en materia de asistencia social que resulta de lo dispuesto en el 26.1.23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, como hemos señalado anteriormente al referirnos al título competencial que ampara la aprobación de la norma. Por otro lado, falta la referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación, como podría ser la audiencia a la Federación Madrileña de Familias Numerosas.

(Directriz 13). Además la fórmula promulgatoria debería adaptarse a lo dispuesto en la Directriz 16, lo que supone que primero se haga referencia al consejero que ejerce la iniciativa, dejando lo relativo a la habilitación

normativa fuera de la fórmula promulgatoria, aunque como contenido propio de la parte expositiva y añadiendo la referencia al dictamen del Consejo Consultivo, utilizando la fórmula “oído” o “de acuerdo”, según proceda (Directriz 12).

El artículo 1 del proyecto de decreto se refiere al objeto de la norma y así establece como tal, en su apartado 1, “*regular en la Comunidad de Madrid el procedimiento del reconocimiento y pérdida de la condición de familia numerosa, así como la expedición, renovación, modificación o sustitución por extravío del título de familia numerosa y de la tarjeta individual de familia numerosa*”. No obstante el análisis del proyecto nos lleva a apreciar que el citado apartado del artículo 1 no está completo pues el objeto de la norma es más amplio que el que se recoge, pues también contempla las obligaciones de los titulares (artículo 13) o el régimen de infracciones y sanciones (artículo 15).

Por otro lado, atendiendo a la Directriz 26 que, al establecer los criterios de redacción de los artículos, dispone como uno de los criterios orientadores básicos que cada artículo debe responder a un tema. Entendemos que el contenido del apartado 2 del artículo 1, en cuanto contempla, con necesaria remisión a la legislación estatal básica, el concepto de familia numerosa y las condiciones para que se reconozca y mantenga el derecho a ostentar dicha condición, debería incluirse en un artículo independiente al artículo 1 referido al objeto de la norma.

El artículo 5.2 de la Ley 40/2003, tiene en cuenta el criterio de residencia del solicitante para determinar la competencia de las Comunidades Autónomas en orden al reconocimiento de la condición de familia numerosa así como para la expedición y renovación del título que acredita dicha condición y categoría. Por ello resulta plenamente conforme con lo dispuesto en la legislación estatal lo establecido en el artículo 2.1 a) del proyecto (“*la Comunidad de Madrid es competente para el*

reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como para la expedición y renovación del título, que acredite tal condición en los siguientes casos: a) Cuando los solicitantes tengan su residencia en el territorio de esta Comunidad (...)” máxime una vez recogida la observación formulada por uno de los órganos preinformantes en relación a la referencia que se contenía en el artículo a “beneficiarios”. No obstante, entendemos que la referencia a los solicitantes debería sustituirse por el singular “solicitante” por coherencia no solo con la norma estatal, que no emplea el plural, sino también con la propia regulación que hace el proyecto de las solicitudes, que está orientada a que el solicitante sea una única persona (así la declaración responsable que debe acompañar a la solicitud o el propio modelo de solicitud en el que aparece la firma de una única persona, que puede ser padre, madre, tutor, acogedor, guardador u otro miembro de la unidad familiar con capacidad legal). Esta misma consideración debe hacerse en relación con la letra d) de ese mismo artículo que habla de “uno de los solicitantes”.

La letra b) del artículo 2.1 reproduce literalmente el último párrafo del artículo 5.2 que dice: “*para los casos de los nacionales de Estados miembro de la Unión Europea o de los restantes que sean parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que no tengan su residencia en territorio español, será competente la comunidad autónoma en la que el solicitante ejerza su actividad por cuenta ajena o por cuenta propia*”. Puesto que el objetivo de la mencionada letra b) es establecer la competencia de la Comunidad de Madrid, debería redactarse adaptando la regulación estatal al establecimiento de esa competencia de la siguiente manera: “Para los casos de los nacionales de Estados miembro de la Unión Europea o de los restantes que sean parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que no tengan su residencia en territorio español, cuando el solicitante ejerza su actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en la Comunidad de Madrid”.

Por último las letras c) y d) del artículo 2.1 deben estimarse conformes a lo establecido en el último párrafo del artículo 2.1 del Reglamento de la Ley 40/2003 y el párrafo segundo del artículo 3.2 en relación con el 5.2 de la citada ley, respectivamente.

El apartado 2 del artículo 2 del proyecto alude al órgano u organismo competente en materia de familia de la Comunidad de Madrid como aquel al que corresponde la competencia en orden a la tramitación y resolución de los expedientes relativos “*a esta materia*”. Respecto a ese apartado, sería preciso realizar un esfuerzo de concreción en aras a garantizar la imprescindible seguridad jurídica, detallando de manera precisa a qué ámbito se extiende la competencia, que, de acuerdo con el contenido de la norma proyectada, parece venir referido al reconocimiento de la condición de familia numerosa así como a la expedición, renovación, modificación o sustitución del título de familia numerosa y de la tarjeta individual.

La Ley 40/2003 configura el título de familia numerosa como un título oficial acreditativo de la condición de familia numerosa y con validez en todo el territorio nacional sin necesidad de acto alguno de reconocimiento (artículo 5 de la Ley 40/2003). El artículo 3 del proyecto de decreto es fiel reflejo de esa regulación, una vez superados ciertos defectos de redacción apuntados por alguno de los órganos preinformantes. No obstante debe advertirse que no resulta correcta la remisión que contempla el precepto a un modelo de título de familia numerosa que dice contenerse en un anexo III cuando lo cierto es que dicho anexo no figura en el proyecto que venimos informando, en el que del anexo II que contiene el modelo de solicitud de la tarjeta individual se pasa directamente al anexo IV.

El artículo 4 del proyecto lleva por rúbrica “solicitantes” y no hace sino reproducir, como no podía ser de otra manera, la legislación estatal básica, cuyo artículo 5.1 establece quiénes pueden pedir el título de familia

numerosa acreditativo de tal condición: “*ascendientes, tutor, acogedor, guardador, u otro miembro de la unidad familiar con capacidad legal*”.

En el artículo 5 del proyecto se recoge el modelo de solicitud por remisión al anexo I, la documentación que debe acompañar a la solicitud con carácter general (apartado 2), la documentación que ha de aportarse en circunstancias específicas (apartado 3) y la obligación de presentar traducción jurada de los documentos redactados en lengua extranjera (apartado 4).

La letra a) del artículo 5.2 ha sufrido distintas modificaciones a lo largo de la tramitación del proyecto de acuerdo con las observaciones formuladas por algunos de los órganos preinformantes, para dar cabida tanto a lo dispuesto en la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, como a la supresión del Libro de Familia, en virtud de la disposición transitoria tercera de la citada Ley 20/2011. No obstante entendemos que el modo en el que aparece redactada esa letra del artículo 5.2 puede ser mejorada, en el sentido de que o bien se suprima la referencia a la constancia del matrimonio en el libro de familia, pues lo esencial en orden a la condición de familia numerosa es el nacimiento de los hijos, o bien se redacte el inciso primero de esa letra de la siguiente manera: “Copia del Libro de Familia donde conste el nacimiento de los hijos y, en su caso, el matrimonio...”. Se sugiere la inclusión de un punto detrás de nacionales. Además la remisión al artículo 80 de la Ley 20/2011, debe incluir una mención conceptual conforme a la Directriz 67.

En la letra f) del artículo 5.2 la referencia a los solicitantes debería sustituirse por el singular “*solicitante*”, conforme a lo que hemos señalado anteriormente al comentar el artículo 3 del proyecto, por coherencia no solo con la norma estatal, que no emplea el plural, sino también con la propia regulación que hace el proyecto de las solicitudes, que está orientada a que el solicitante sea una única persona.

Entendemos que la letra g) del artículo 5.2 resulta redundante con lo establecido en la letra c), pues en esta última ya se establece con carácter general la obligación de presentar un certificado o volante de empadronamiento de los miembros que vayan a figurar en el título de familia numerosa, por lo que no parece necesaria su particularización para los miembros de unidades familiares que sean nacionales de Estados que no sean parte de la Unión Europea o el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Por lo que se refiere a la letra h) del artículo 5.2 debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Orden 1124bis/2012, de 26 de septiembre, por la que se dictan normas para la aplicación de la tasa por expedición del título de familia numerosa y las tarjetas individuales. En el artículo 4 de la citada orden se establece que los solicitantes del título de familia numerosa que pudieran resultar exentos del pago de la tasa, efectúen la solicitud de exención, aportando la documentación que acredite la concurrencia de la misma, “*conjunta y simultáneamente*” con la solicitud de expedición del título de familia numerosa, en cuyo caso, la administración resolverá como cuestión previa sobre la exención de pago y en caso de procedencia continuará la tramitación solicitada. En virtud de lo que acabamos de exponer, entendemos que la mencionada letra h) debería recoger una referencia a la particularidad mencionada, pues del tenor literal del precepto como figura en el proyecto, cabe pensar que no es posible la exención.

Por lo que se refiere a la documentación a presentar en circunstancias específicas que contempla el artículo 5.3, debemos indicar que en la letra c) párrafo segundo en el supuesto separación matrimonial legal o de hecho, divorcio o nulidad, se establece como documentación a presentar, como alternativa a la copia de la resolución judicial que acredite la obligación de prestar alimentos a los hijos que no conviven con el solicitante, la

presentación de “*copia del escrito al progenitor con el que conviven poniendo en su conocimiento la solicitud del mismo*”.

De la regulación establecida en la Ley 40/2003, solo pueden considerarse familia numerosa en los casos de separación y divorcio (artículo 2.2 c) de la Ley 40/2003), la constituida por el padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, “*siempre que se encuentren bajo su dependencia económica*”, aunque no vivan en el domicilio conyugal. Este requisito de la dependencia económica se reitera en el artículo 3 de la Ley 40/2003. Por ello, en los supuestos de separación o divorcio, el párrafo segundo del artículo 2.2 c) establece que el progenitor que opte por solicitar el reconocimiento de la condición de familia numerosa, proponiendo que se tengan en cuenta hijos que no convivan con él, “*deberá presentar la resolución judicial en la que se declare su obligación de prestarles alimentos*”. Esta previsión se incluye en la letra c) del artículo 5.3 que venimos comentando, en la que sin embargo no se entiende la inclusión de la alternativa apuntada como documentación a presentar, pues en todo caso deberá presentarse la resolución judicial como exige la legislación estatal básica y que es necesaria para acreditar la imprescindible dependencia económica. A lo sumo podría entenderse de manera acumulativa, de modo que además de la resolución judicial, se aporte la copia del escrito dirigido al otro progenitor, que tiene por objeto ponerle de manifiesto la solicitud del título, a los efectos de poder llegar a un acuerdo sobre los hijos que deben considerarse en la unidad familiar.

Por último en el párrafo que venimos comentando resulta más adecuado hablar de “criterio de convivencia” que de “principio de convivencia”.

No parece acertada la sistemática adoptada por el proyecto en los artículos 6 y 7, pues parece más correcto, de acuerdo con lo establecido para el procedimiento administrativo común, que figure en el artículo 6 el

contenido del artículo 7, relativo al lugar y medios para la presentación de solicitudes, para después abordar en el artículo siguiente (artículo 7), la regulación relativa a la subsanación de las solicitudes. En cualquier caso, la inclusión del artículo 6 no parece necesaria, pues a falta del mencionado precepto resultaría aplicable el artículo 71 de la LRJ-PAC. En relación con ese artículo 6, entendemos que la referencia a “documentación necesaria” debe sustituirse por la relativa a “documentación preceptiva”, pues conforme al citado artículo 71, solo se puede tener por desistido de su petición al solicitante por la falta de presentación de los documentos preceptivos.

De acuerdo con la Directriz 67 del reiterado Acuerdo del Consejo de Ministros, la remisión que el apartado 1 del artículo 7 del proyecto realiza al artículo 38.4 de la LRJ-PAC, no debería limitarse a mencionar el artículo sino que tendría que incluir una mención conceptual que facilite la comprensión. Por otro lado en el apartado 4 del mencionado artículo 7 del proyecto no parece correcto que se diga que el formulario de solicitud posibilita la opción de recibir las notificaciones por vía telemática, sino que dicha opción debe ser contenido propio del artículo sin perjuicio de que también se recoja en el formulario de solicitud.

Por la misma razón anteriormente apuntada al hablar de los criterios de redacción de los artículos (cada artículo, un tema) parece más acertado que el artículo 8 se escinda en dos artículos independientes, uno relativo a la expedición del título de familia numerosa y otro alusivo a la vigencia del citado título.

Por otro lado el apartado 1 del artículo 8 contempla la expedición del título de familia numerosa, en el plazo de tres meses, contados *“desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para resolver”* y añade, *“de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...)”*, si bien, en

puridad, el mencionado artículo de la LRJ-PAC, alude al “*órgano competente para su tramitación*”, por lo que se hace necesaria la modificación del apartado 1 del artículo 8 en este sentido.

No nos parece acertada la sistemática que adopta el artículo 8 en los apartados 2 y 3, con los que se da regulación a la fecha de efectos de los beneficios concedidos (apartado 2) y a la vigencia del título de familia numerosa (apartado 3) para después regular en el apartado 4 el momento en que el título dejará de surtir efectos. El orden lógico parece que debería ser, máxime si se acepta nuestra recomendación de que el citado contenido forme un artículo independiente, en primer lugar, la vigencia del título para después establecer la fecha de efectos de los beneficios concedidos y a continuación la consecuencia del transcurso del plazo de vigencia, cual es, que el título deje de surtir efectos.

Con respecto a la vigencia, se opta por establecer un plazo general por referencia a la fecha de la primera variación previsible en la que pueda dejar de concurrir alguna de las condiciones exigidas para tener la consideración de familia numerosa. Con la referencia a la previsibilidad en la variación, parece aludirse a la fecha en que alguna de las personas a las que aluden los apartados 1, 2 y 4 del artículo 2 de la Ley 40/2003 alcance la edad de 21 años, pues ésta es la única condición de la familia numerosa que puede ser previsible de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 40/2003, cuando regula las condiciones de la familia numerosa. Por ello, el plazo de vigencia del título puede variar en función de las condiciones de la familia solicitante y de ahí que no establezca un plazo concreto. En todo caso, debería contemplarse en el precepto, los diversos plazos de vigencia, en lugar de dejarlo a la libre determinación del órgano competente en materia de familia como hace el precepto o al menos establecer, en la medida de lo posible, los criterios para su determinación,

de manera que se ponga coto a la arbitrariedad y se gane en seguridad jurídica.

El artículo 9 del proyecto regula en su apartado 1 los supuestos que determinan la renovación del título de familia numerosa de forma análoga a lo establecido en el artículo 3 del reglamento estatal, que es básico en la materia, si bien la reproducción del texto del citado artículo no es literal, no cabe realizar objeción a la reproducción de la norma estatal, en cuanto que ello puede servir para hacer comprensible la norma reglamentaria, pero en la medida que dicha reproducción se aparte de la literalidad del texto pueden surgir problemas de confusión normativa e incluso de inconstitucionalidad (así Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1998, de 2 de julio), por lo que la redacción del artículo debería revisarse para que se reproduzca fielmente la legislación básica del Estado cuyo desarrollo se pretende.

El artículo 10 del proyecto lleva por rúbrica “Documentación necesaria para la renovación”, si bien, en realidad su contenido es más amplio, pues también aborda la regulación del modelo de solicitud y la forma de presentación, por lo que entendemos que sería conveniente cambiar la denominación del artículo por un título que refleje con exactitud su contenido. En otro orden de cosas, en el apartado 1 del mencionado artículo 10 debería incluirse la expresión “que deberá presentarse” u otra análoga, tras la mención al anexo I, para que el apartado tenga sentido.

El artículo 3.4 del reglamento estatal establece la competencia de la Administración que hubiera expedido el título de familia numerosa para extender un duplicado del mismo “*de acuerdo con el procedimiento que la misma establezca a tal efecto*”, por ello en el artículo 11 del proyecto se echa en falta ese procedimiento para la expedición del duplicado en caso de pérdida del título, de acuerdo con la mencionada competencia de la Administración autonómica.

También el reglamento de desarrollo de la Ley 40/2003, establece en su artículo 2.5 que las comunidades autónomas puedan expedir documentos de uso individual para facilitar a cada miembro de la familia numerosa que tenga reconocida tal condición la acreditación de su pertenencia a ella y la categoría en que la familia numerosa está clasificada, “*a fin de acceder a los beneficios asociados a tal condición*”. La Comunidad de Madrid había abordado la regulación de esta materia en la Orden 2489/2007, de 10 de diciembre, que se deroga en virtud del proyecto que dictaminamos (disposición derogatoria única) y su contenido se incorpora ahora como artículo 12. Debemos valorar positivamente esta nueva regulación, de manera que en un mismo cuerpo normativo se contemplan las reglas que han de disciplinar una materia, ya que así se ofrece certeza y seguridad jurídica que se pierden cuando se ha de acudir a normas dispersas.

En el apartado 8 del citado artículo 12 del proyecto debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Orden 1124bis/2012, de 26 de septiembre, por la que se dictan normas para la aplicación de la tasa por expedición del título de familia numerosa y las tarjetas individuales. En el artículo 4 de la citada orden se establece que los solicitantes de las tarjetas individuales que pudieran resultar exentos del pago de la tasa, efectúen la solicitud de exención, aportando la documentación que acredite la concurrencia de la misma, “conjunta y simultáneamente” con la solicitud de expedición de las tarjetas individuales, en cuyo caso, la administración resolverá como cuestión previa sobre la exención de pago y en caso de procedencia continuará la tramitación solicitada. En virtud de lo que acabamos de exponer, entendemos que el apartado 8 del artículo 12 debería recoger una referencia a la particularidad mencionada, pues del tenor literal del precepto como figura en el proyecto, cabe pensar que no es posible la exención, máxime al utilizar la expresión “*en todo caso*”.

El artículo 13 del proyecto recoge, como no podía ser de otra manera puesto que constituye legislación básica, el contenido del artículo 17 de la Ley 40/2003, en materia de “*obligaciones de los titulares de familia numerosa*”, si bien no lo hace en su literalidad, de manera que el precepto presenta algunos defectos de redacción. En este punto entendemos que para lograr el mayor acomodo al texto legal en el apartado 1 del artículo 13, deberá añadirse “del derecho a tal título” detrás de la palabra extinción. También el verbo “obre” que figura en el apartado 2 del artículo debería ir en plural como en el texto legal ya que viene referido al sustantivo ingresos.

El artículo 19 de la Ley 40/2003 atribuye a las comunidades autónomas la competencia para desarrollar el régimen sancionador previsto en su artículo 18, finalidad a la que responde el artículo 15 que se limita a establecer el régimen de infracciones y sanciones por remisión a la ley estatal, determinar el órgano competente para imponer las correspondientes sanciones administrativas y a establecer el ejercicio de la potestad sancionadora por remisión a la LRJ-PAC, al Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid y demás disposiciones que sean de aplicación. Nada hay que objetar a lo establecido en el citado artículo 15, salvo que el apartado 1 se remite al título III de la Ley 40/2003 en orden a establecer el régimen de infracciones y sanciones, cuando en puridad debería remitirse al artículo 18 de la citada ley, que es el que recoge el régimen sancionador, pues el mencionado título del texto legal presenta un contenido más amplio pues también alude a las obligaciones de los titulares (artículo 17).

Respecto a las disposiciones de la parte final debe decirse que las mismas responden a la finalidad y al orden que les son propios, una vez acogidas las observaciones formuladas por algunos de los órganos preinformantes. No obstante, entendemos que en la disposición final primera “Habilitación

normativa” no resulta correcta la remisión a la disposición final del Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, sino que debería ser a la disposición final del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos, y no al Decreto Legislativo aprobatorio. No se entiende tampoco la utilización de la locución adverbial “sin perjuicio”, por cuanto que el segundo párrafo del apartado 1 de la disposición final citada alude también a la competencia del Consejero competente por razón de la materia (que en nuestro caso sería el Consejero competente en materia de familia) para aprobar, previo informe favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda, la forma, plazos de ingreso, modelos de impreso y normas de desarrollo que sean necesarias para la gestión, liquidación y recaudación de todas las tasas reguladas en el Título IV de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

Ello no obstante hemos de efectuar las siguientes observaciones, sin perjuicio de algunas otras que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen:

En cumplimiento de la Directriz 102 del citado Acuerdo del Consejo de Ministros, debe revisarse la denominación del proyecto de decreto de manera que su parte final responda al siguiente tenor literal: “(...) renovación del título y de la tarjeta individual de familia numerosa de la Comunidad de Madrid”.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y

fecha. Esto sería especialmente recomendable en el texto del proyecto, dada la extensión de las denominaciones de las normas que se citan.

Conforme al uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos establecido en las citadas directrices, debe revisarse el texto proyectado teniendo en cuenta que la parte citada de una norma (artículo, apartado, disposición final...) debe escribirse en minúscula.

El uso restringido de las mayúsculas que establecen las reiteradas directrices impone realizar un repaso de la norma proyectada. Así por ejemplo no deben figurar en mayúscula la palabra ciudadanos en la letra b) del artículo 5.2 o la palabra organismo en la letra a) del artículo 5.3.

En el artículo 4 debe suprimirse la conjunción disyuntiva o, entre las palabras, acogedor y guardador, de conformidad con el artículo 5.1 de la Ley 40/2003 que reproduce.

Para una mejor redacción se sugiere la supresión de la expresión “*del otro u otros progenitores*” de la letra b) del artículo 5.3, pues no aporta nada al sentido de esta letra y resulta redundante.

Atendiendo a la Directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final segunda debe ir entrecomillada.

Por lo que se refiere a los anexos se observa, además de la falta del anexo III que ya hemos mencionado, la mención de dos de ellos como anexo A y anexo B, lo que no resulta conforme a la Directriz 44 que establece que los anexos vayan numerados con números romanos.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La Comunidad de Madrid ostenta la competencia para dictar la norma proyectada y, una vez consideradas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter de esenciales, puede someterse su aprobación al Consejo de Gobierno, bajo la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*”.

Madrid, 10 de septiembre de 2014

