

Dictamen n^o: **68/15**
Consulta: **Consejero de Asuntos Sociales**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **25.02.15**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 25 de febrero de 2015, 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, por el que se somete a dictamen el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Actividad de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Asuntos Sociales, por escrito de 19 de enero de 2015, que ha tenido entrada en este órgano el día 21 del mismo mes, formula consulta a este Consejo Consultivo, correspondiendo su ponencia a la Sección I, presidida por el Excmo. Sr. D. Mariano Zabía Lasala, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno, en su sesión de 25 de febrero de 2015.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto pretende aprobar el Reglamento de Ordenación de la Actividad de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid.

Según se explicita en la parte expositiva, la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de

la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, hacía aplicable la normativa de desarrollo de la anterior ley reguladora de las actuaciones de inspección y de control de los centros y servicios de acción social, normativa que había quedado obsoleta y superada por ulteriores modificaciones legislativas, por lo que se hace necesario abordar el desarrollo de la citada Ley.

El proyecto de Decreto consta de una parte expositiva y otra dispositiva, conformada por un artículo, una Disposición derogatoria -en la que se contiene un catálogo expreso de normas o partes de ellas que se derogan- y dos Disposiciones finales: la primera habilita al titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales para establecer los modelos normalizados de documentos relacionados con los procedimientos que se regulan en el Reglamento y, más genéricamente, para desarrollarlo; la segunda, determina la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*”.

El Reglamento que se aprueba por el decreto proyectado consta de trece artículos agrupados en tres capítulos, organizados de la siguiente manera: el Capítulo I establece las disposiciones generales; el Capítulo II, estructurado a su vez en tres secciones, relativo a la autorización administrativa y comunicación previa; el Capítulo III y último versa sobre el Registro de entidades, centros y servicios de acción social.

TERCERO.- Además del texto de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo, consta de los siguientes documentos:

1. Primer borrador de 27 de marzo de 2013, del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Actividad de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid (folios 1 a 8).

2. Memoria de análisis de impacto normativo de 24 de enero de 2014, realizada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales (folios 9 a 15).

3. Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 24 de abril de 2013 (folios 16 y 17).

4. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 6 de febrero de 2014, en el que se formulan observaciones de técnica normativa al texto del proyecto (folio 18).

5. Informe de la Secretaría General Técnica, con las observaciones realizadas al texto, de la Consejería de Economía y Hacienda, de 17 de febrero de 2014 (folios 19 a 21).

6. Informe favorable y observaciones al proyecto, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda de 13 de febrero de 2014 (folios 22 a 25).

7. Informe de observaciones de la Unión Madrileña de Asociaciones de Personas Pro Salud Mental (UMASAM), de 9 de febrero de 2014 (folios 26 y 27).

8. Correo electrónico de la secretaria general de la Asociación AESTE de 5 de febrero de 2014, informando de las observaciones al texto (folios 28 y 29).

9. Informe de observaciones de Cáritas Diocesana de Madrid, de 13 de febrero de 2014 (folios 30 a 35).

10. Correo electrónico de la coordinadora técnica del Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad

de Madrid, de 18 de febrero de 2014 formulando observaciones al proyecto (folios 36 a 38).

11. Informe de observaciones al texto del Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid, de 12 de febrero de 2014 (folios 39 a 43).

12. Informe sin fechar, con las observaciones al proyecto de la Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid (EAPN Madrid) (folios 44 a 46).

13. Tabla resumen con las observaciones formuladas al proyecto, donde figuran los organismos que las han efectuado, si se han tenido en cuenta y si no se han recogido, justificación (folios 47 a 53).

14. Segundo borrador, de 27 de mayo de 2014, del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Actividad de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid (folios 54 a 61).

15. Informe sobre legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, de 7 de mayo de 2014 (folios 62 a 66).

16. Informe de la letrada-jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Asuntos Sociales, emitido el 1 de julio de 2014 (folios 67 a 85).

17. Informe de 13 de enero de 2015 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, sobre la inclusión de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico en la Consejería de Asuntos Sociales (folios 86 a 88).

18. Texto definitivo del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Actividad de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid (folios 89 a 96).

19. Informe del consejero de Asuntos Sociales de 19 de enero de 2015, relativo a la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (folios 97 y 98).

Con fecha 16 de febrero de 2015, es decir, nueve días antes de la expiración del plazo para la emisión de dictamen por este Consejo, se remite documentación que no había sido enviada con el expediente. Dicha documentación comprende:

- Memoria de análisis del impacto normativo, de 6 de agosto de 2014.
- Un documento, denominado “Memoria de adaptación del Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la actividad de servicios sociales en la Comunidad de Madrid a la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas”, de 13 de enero de 2015.

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 configura, como más adelante se verá, como un reglamento ejecutivo, 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.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2013, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, señala que *“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”*. En el caso analizado en la citada sentencia, el Alto Tribunal falló declarar nula la norma impugnada y acordó la retroacción de actuaciones en el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronunciara con carácter preceptivo, *“cumpliendo así con la alta labor consultiva encomendada constitucional y legalmente a favor de la actuación del Gobierno para que de ese modo se proporcione a la norma la necesaria seguridad jurídica y se produzca un pronunciamiento sobre una cuestión de indudable interés general”*.

En el presente caso, es claro que, teniendo en cuenta el contenido del proyecto de decreto, el mismo no puede por más que considerarse desarrollo, como a continuación analizaremos más detenidamente, de la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Por ello,

resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.1.c) de la LCC, anteriormente transcrito.

La solicitud de dictamen ha sido firmada por el consejero de Asuntos Sociales, como resulta 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.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, la Comunidad de Madrid ha asumido la 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”* (artículo 26.1.23), *“protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud”* (artículo 26.1.24) y *“promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural”* (artículo 26.1.25).

En ejercicio de esta competencia, la Comunidad de Madrid ha dictado, entre otras, la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Centros y Servicios de Acción y Mejora de la Calidad de los Servicios Sociales de Madrid, en la que, entre otras cuestiones, se ordena la actividad de prestación de servicios sociales. Asimismo, la Ley 11/2002 regula el Registro de entidades, centros y servicios.

En su redacción originaria la Ley sometía a régimen de autorización administrativa, a través de un procedimiento articulado en tres fases, la

prestación de servicios sociales por medio de un centro de servicios sociales o un servicio de acción social. Sin embargo, la modificación operada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa de Madrid, vino a posibilitar la prestación de los servicios sociales, en algunos casos, sin necesidad de autorización administrativa, bastando con una comunicación previa.

Además, la Ley ha sido reformada, en algunos aspectos que son objeto del desarrollo reglamentario, por la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, reforma que no ha sido tenida en cuenta en su totalidad en el borrador definitivo, de lo que se derivan algunas deficiencias que serán advertidas en la consideración jurídica cuarta.

Para el desarrollo normativo de la Ley, su disposición final primera habilita al Gobierno para dictar las disposiciones que sean necesarias.

En uso de dicha habilitación se pretende aprobar el decreto proyectado. En este sentido nos encontramos ante un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

“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”.

En atención a lo expuesto puede afirmarse que el proyecto de Decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

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 Ley 1/1983, de

13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre. La disposición adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de la precitada Ley.

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.

1º.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, el proyecto normativo irá acompañado de un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

Estos informes se recogen en la denominada memoria del análisis de impacto normativo regulada en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. En el caso que nos ocupa, se observa que se ha incorporado al procedimiento una memoria firmada por la secretaria general técnica el día 24 de enero de 2014, y una memoria abreviada fechada el 6 de agosto de 2014, que ha sido aportada al expediente remitido el 16 de febrero de 2015.

Las memorias analizan la oportunidad de la propuesta que se justifica en la necesidad de desarrollar la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, que vino a simplificar el procedimiento de autorización administrativa e introdujo la comunicación previa para el inicio de la prestación de actividades sociales; y sustituir la normativa de desarrollo de la anterior ley sobre la materia (la Ley 8/1990, de 10 de octubre) que venía siendo aplicada a falta de desarrollo de la Ley 11/2002, pero que *“se ha visto ampliamente superada en muchos de sus contenidos y terminología”* y en ocasiones *“sus previsiones resultan inarmónicas con la nueva regulación”*.

También contienen las memorias una referencia al contenido de la norma y la tramitación llevada a cabo hasta el momento de su elaboración y la que se prevé realizar con posterioridad.

Sobre el impacto económico las memorias identifican los colectivos afectados y cómo redunda en sus costes la norma proyectada. En relación al impacto presupuestario, se señala que *“no supone ningún impacto económico directo en los costes relacionados con la tramitación, autorización e inscripción”*. Asimismo, se indica que tiene un impacto positivo sobre la competencia, al simplificar los trámites y dotar de seguridad jurídica y claridad a los procedimientos.

La última memoria remitida adopta la modalidad de memoria abreviada, a la que se refiere el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, cuyo

contenido se ajusta a las exigencias establecidas en el citado artículo, en la medida en que analiza la oportunidad de la norma, contiene un listado de las normas que quedan derogadas y se refiere al impacto presupuestario y por razón de género.

Este Consejo Consultivo ha venido señalando en sus dictámenes (así el Dictamen 116/14, de 2 de abril o los dictámenes 572/13 y 573/13, ambos de 27 de noviembre), que el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género, es 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 una interpretación claramente antiformalista puede considerarse cumplido el trámite en la medida en que la memoria ha sido elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, en la que se integra la Dirección General de la Mujer.

2º.- De acuerdo con el artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, *“a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto”*.

Así, 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 con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 1 de julio de 2014, formulando algunas observaciones y consideraciones de carácter esencial que han sido tenidas en cuenta por el órgano promotor de la norma.

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, para su estudio y posible formulación de observaciones los proyectos de disposiciones generales deben distribuirse a cada una de las Secretarías Generales Técnicas. En la última memoria de análisis de impacto normativo y en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales se indica que se ha dado traslado del texto a aquéllas, mas no hay constancia documental que lo acredite.

Obran en el expediente las observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; y de Economía y Hacienda, lo que permite presuponer que el trámite se ha evacuado en relación a las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías. Ahora bien, no corresponde a este Consejo pronunciarse sobre la base de suposiciones, por lo que, si efectivamente se ha evacuado el trámite, debiera haberse remitido a este órgano consultivo su justificación documental.

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

Por otra parte, en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, 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 en la Comunidad de Madrid, ha emitido informe, con fecha 24 de marzo de 2013, la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano.

3º.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley 50/1997, 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 7 de mayo de 2014.

4º.- 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)”*.

En el presente caso, este trámite puede considerarse debidamente cumplimentado en la medida en que se ha dado traslado del proyecto normativo a diversas entidades representativas de intereses relacionados con el objeto de la norma. Así, consta la audiencia a la Unión Madrileña de

Asociaciones de Personas Pro Salud Mental (UMASAN), Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE), Cáritas Diocesana de Madrid, Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid (CERMI-Madrid), y Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid (EAPN Madrid).

Ahora bien, la decisión de optar por este sistema de audiencia no aparece motivada en el expediente remitido a este Consejo, a pesar de que el precepto transcrito así lo exige.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Como ya se ha señalado, el decreto proyectado tiene por objeto aprobar el Reglamento de ordenación de la actividad de servicios sociales en la Comunidad de Madrid, y ello es el contenido del artículo único.

La Disposición derogatoria contiene un elenco de las normas o partes de ellas que se derogan expresamente, así como la genérica fórmula de derogación de las disposiciones de igual o inferior rango que se opondan al decreto proyectado.

La Disposición final primera habilita al titular de la Consejería en materia de Asuntos Sociales para aprobar los modelos normalizados de solicitud de autorización, de comunicación previa y documentos relacionados con estos procedimientos, así como para dictar disposiciones de desarrollo del Reglamento que se aprueba. Una vez modificados los términos de la habilitación normativa que se recogía en los primeros borradores, a raíz de las observaciones formuladas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, no cabe formular reparos de legalidad a la misma. No obstante, tan solo se propone sustituir la expresión “*desarrollar los modelos normalizados*” por “*aprobar los modelos normalizados*”, pues

en puridad no hay unos modelos iniciales que deban ser desarrollados, sino que para lo que se habilita es para el establecimiento de los modelos.

La Disposición final segunda determina la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*.

A continuación de la parte final del decreto se incorpora el Reglamento que se aprueba. Debe observarse que el título que figura no coincide con el establecido en el encabezado del proyecto de decreto. En el encabezado se titula *“Reglamento de Ordenación de la Actividad de Servicios sociales en la Comunidad de Madrid”*, en tanto que al insertar el Reglamento se intitula *“Reglamento regulador de la Ordenación de la Actividad de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid”*.

Pero lo que es más importante, el título del Reglamento en cualquiera de las dos versiones que se ofrece no se adecua al contenido del mismo, ya que la ordenación de una actividad denota una regulación integral que, como luego señalaremos, no se efectúa en el Reglamento, que se halla circunscrito a cuestiones puramente procedimentales, sin regulación sustantiva de la actividad de servicios sociales.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 1 establece que el objeto del reglamento es desarrollar la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, y especifica en qué ámbitos se desarrolla aquella, pues el contenido de la Ley abarca muchos más aspectos de los que son objeto de desarrollo reglamentario a través de la norma proyectada. Por eso, se explicita que el desarrollo se circunscribe a los procedimientos de autorización y comunicación previa, necesarios para la prestación de servicios sociales, así como la inscripción de las entidades que prestan servicios de esta índole en el registro existente al efecto.

No debe pasarse por alto que la Ley 11/2002 hasta ahora solo ha sido objeto de desarrollo en su artículo 18, que crea el Registro de Directores de centros de servicios sociales, desarrollo que se ha llevado a cabo mediante el Decreto 226/2003, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Directores de Centros de Servicios Sociales de Iniciativa Privada de la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, la meritada Ley regula otras cuestiones y especialmente por lo que aquí interesa, las entidades que prestan servicios o actividades en materia de servicios sociales, distinguiendo entre centros de servicios sociales (artículo 5) y servicios de acción social (artículo 6), y remitiendo a la regulación reglamentaria la determinación de la tipología de cada uno de ellos, así como los requisitos de índole material, personal y funcional que deben reunir.

Con carácter general puede afirmarse la necesidad de evitar la dispersión normativa en el desarrollo reglamentario de las leyes, no solo en aplicación de una buena técnica normativa, sino también en aras del superior principio de la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

No debe perder de vista el legislador -entendido en un sentido amplio- que los destinatarios de las normas son los ciudadanos y que para contribuir a un mejor conocimiento de la normativa que rige en un determinado ámbito y evitar la existencia de complejos entramados normativos de difícil conocimiento e, incluso, determinación de su vigencia, la regulación de un sector de actividad debe hacerse en el mínimo número de normas posibles.

Esto, que es deseable con carácter general, tiene mayor fundamento, si cabe, en el caso concreto que nos ocupa, en el que se pretende desarrollar los procedimientos de autorización y de declaración previa que permiten llevar a cabo la prestación de actividades o servicios sociales y, sin embargo, no se incluye en el Reglamento los requisitos en virtud de los cuales se ha

de conceder o no la autorización para desplegar la actividad. De tal manera que se va a proceder al desarrollo reglamentario de los aspectos procedimentales y sin embargo, no existe desarrollo reglamentario de la Ley 11/2002 en los aspectos sustantivos, lo que no deja de resultar disfuncional.

Esta deficiencia se pone en evidencia en el artículo 2 “*Ámbito de aplicación y Régimen Jurídico*”, en el que se indica que las entidades prestadoras de servicios sociales quedan sujetas al régimen de autorización administrativa o de comunicación previa, según proceda, y “*al cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales que se establezcan por la Consejería competente en materia de servicios sociales*”. Como puede apreciarse, el normador se ve obligado a remitir a otra norma futura que contenga la regulación sustantiva de las entidades prestadoras de servicios sociales, mas no parece razonable que la norma sustantiva sea posterior a la norma reguladora del procedimiento en la que debe aplicarse aquélla.

A lo anterior se adiciona otro reproche jurídico que cabe hacer a la citada remisión. Con ella, parece establecerse no de modo explícito, pero sí implícito, una habilitación al titular de la Consejería para la regulación de los requisitos materiales y funcionales que han de reunir las entidades para poder ser autorizados o poder prestar servicios sociales previa comunicación a la Administración.

Al respecto debe señalarse que no es el titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales al que corresponde el desarrollo reglamentario de la Ley 11/2002, sino al Gobierno de la Comunidad de Madrid. No en vano la meritada Ley, en su disposición final primera, autoriza al Gobierno a dictar las disposiciones de desarrollo de la misma. Precisamente, como ya hemos señalado, en cumplimiento de esa autorización se elabora el proyecto de decreto que ahora se dictamina. Pero no es jurídicamente admisible que, a través de esta norma, el Gobierno

habilite al Consejero del ramo para que dicte aspectos tan esenciales y sustantivos, y desde luego nada accesorios ni técnicos, como son los requisitos que deben reunir las entidades que pretendan prestar servicios sociales en la Comunidad de Madrid. De lo contrario, se estaría burlando la habilitación normativa establecida en la ley con claro fraude de la voluntad del legislador, que ha pretendido que el desarrollo de la Ley se efectúe por el titular originario de la potestad reglamentaria, esto es, el Gobierno, sin que quepa que por habilitaciones sucesivas termine siendo el Consejero del ramo el que regule aspectos tan relevantes. En palabras del Tribunal Supremo, aplicables “mutatis mutandis”, *«no puede el Consejo de Ministros “subhabilitar” a uno de los departamentos ministeriales el ejercicio, para el futuro, de una competencia singular que directa y específicamente atribuye la Ley al propio Gobierno»* (Sentencia de 19 de enero de 2005, recurso de casación 71209/2001).

Por su claridad debemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2011 (recurso de casación 6062/2010), en la que se afirma:

«(...) la remisión de la Ley al reglamento no puede serlo a cualquier norma reglamentaria. La potestad de dictar los reglamentos ejecutivos de desarrollo y ejecución de las leyes compete al Consejo de Ministros mediante Real Decreto, quedando para los Ministros individualmente considerados la competencia para dictar las Órdenes Ministeriales que se limitan a fijar un último escalón descendente de concreción normativa de los aspectos más estrictamente técnicos y organizativos propios del sector funcional homogéneo que constituye cada Ministerio. Así se establece en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a cuyo tenor corresponde al Consejo de Ministros “aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes” (artículo 5). Mientras que a los Ministros les corresponde “ejercer la potestad

reglamentaria en las materias propias de su Departamento” (artículo 4).

Realmente, tal diferenciación -en cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria- entre los respectivos ámbitos funcionales del Consejo de Ministros -órgano superior colegiado de dirección de la Administración- y los Ministros no es caprichosa ni infundada. Siendo, en efecto, el desarrollo “ejecutivo” de la Ley una labor que requiere de la integración multidisciplinar de las diferentes áreas de la Administración en un enfoque unitario, su aprobación sólo puede hacerse con plenitud de conocimiento y garantías en el Consejo de Ministros, donde convergen las diferentes perspectivas sectoriales en una unidad de análisis y decisión.

A su vez, de cuanto acabamos de resaltar se infiere que si un Real Decreto, sedicentemente ejecutivo de una Ley, realmente no contuviera una regulación material reconocible como tal desarrollo y ejecución, sino que se limitase a formular una nueva y sucesiva remisión a las normas reglamentarias inferiores, de manera que fueran éstas las que, de hecho, incorporasen la regulación material de desarrollo, se produciría una subversión del sistema de fuentes descrito, pues por encima del sólo aparente y formal desarrollo de la Ley a través del Real Decreto, la realidad sería que ese desarrollo se habría hecho, en lo que tiene de funcional y operativo, a través de las Ordenes Ministeriales y/o disposiciones de autoridades y órganos inferiores según el orden de su respectiva jerarquía, con el resultado de que para aprehender el contenido funcional del mandato legal, el destinatario de la norma se vería obligado a integrarlo no sólo con la reglamentación operada a través del Real Decreto sino también y sobre todo con esas normas reglamentarias inferiores; con grave afcción de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Puede ser perfectamente lícito, en palabras de la sentencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1996 (recurso de casación 873/1993), que el Consejo de Ministros, al promulgar un Reglamento, defiera al Ministerio correspondiente “puntos concretos y de carácter accesorio que no supongan una modificación o alteración sustantiva de aquél, sino simplemente un mero desarrollo objetivo y puntual de las normas reglamentarias”; pero lo que, insistimos, no es conforme al sistema de fuentes en estas materias es que ese Reglamento del Consejo de Ministros se limite a formular una remisión prácticamente incondicionada al posterior y sucesivo desarrollo reglamentario a través de una Orden Ministerial».

Aplicando las consideraciones que se formulan en esta Sentencia no podemos sino rechazar la remisión efectuada a la regulación a realizar por el Consejero del ramo.

Resulta llamativo, además, que esta remisión se contenga en el primer borrador, desaparezca en el segundo y se recupere en el borrador definitivo, cuando el segundo borrador fue informado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, formulando una observación de carácter esencial a la disposición final primera del proyecto de decreto en lo referente, precisamente, a la habilitación al titular de la Consejería para regular los sectores de atención social, la tipología de centros y servicios y los requisitos materiales y funcionales que deben reunir, es decir, la regulación sustantiva a la que ahora se remite el artículo 2.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 3 -insertado en la Sección 1^a del Capítulo II (dedicada a las disposiciones generales en materia de autorización administrativa y comunicación previa)- establece, según reza su título, los requisitos de las entidades para desarrollar actividades de servicios sociales, a saber: a) que ni

la entidad ni los miembros de su órgano de administración se encuentren sancionados con carácter firme con la prohibición para el ejercicio de actividades de servicios sociales y b) que entre los fines de la entidad recogidos en los estatutos sociales o documento fundacional equivalente, se encuentre el ejercicio de las actividades de servicios sociales objeto de autorización o comunicación previa.

Cabría preguntarse si los requisitos mencionados en el artículo 3 son los únicos que deben reunir los centros de servicios sociales o los servicios de acción social para desarrollar las actividades sujetas al régimen de autorización o de comunicación previa que se regula en el Reglamento objeto del presente dictamen. La respuesta ha de ser categóricamente negativa, por cuanto que la propia Ley 11/2002, somete al cumplimiento de unos requisitos mínimos de índole material y funcional (artículos 16 y 17), que han de ser desarrollados reglamentariamente, la actividad de los centros de servicios sociales y servicios de acción social, y otros preceptos de este Reglamento remiten a las condiciones mínimas materiales y funcionales que se exijan.

En este artículo se pone de nuevo de manifiesto la necesidad de un desarrollo integral de la Ley 11/2002, tanto de los aspectos sustantivos como de los procedimentales, al que aludíamos al hilo del análisis del artículo 1, pues carece de sentido que en la norma proyectada se establezcan estos dos requisitos y haya que acudir al futuro desarrollo reglamentario para conocer cuáles son el resto de requisitos que han de reunir los centros de servicios sociales y los servicios de acción social.

El artículo 4 atribuye al titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería con atribuciones en asuntos sociales la competencia para resolver los procedimientos que en el Reglamento se regulan y dictar las resoluciones que corresponda en relación a las autorizaciones, su revocación, la caducidad de las autorizaciones y de las comunicaciones

previas y la declaración de la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad derivado de los hechos comunicados en los supuestos del artículo 10.4 del Reglamento.

Este elenco agota todos los posibles procedimientos y decisiones que están regulados en el Reglamento. Sin embargo, debe adelantarse, sin perjuicio de un ulterior tratamiento con ocasión del análisis del artículo 7, que la Ley 11/2002, tras la modificación operada por la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, ha incorporado supuestos en los que procede declarar la imposibilidad de continuar en el ejercicio del derecho o actividad afectada cuando la prestación de actividades sociales sea a través de un servicio de acción social, distintos a los previstos en el artículo 10.4 del Reglamento. Estos supuestos nuevos no tienen su reflejo en el desarrollo reglamentario que se somete al presente dictamen y, en consonancia con ello, no se atribuye la competencia al titular de la Secretaría General Técnica.

Como luego se argumentará deben incluirse en el Reglamento proyectado los nuevos supuestos y, consecuentemente, debe contemplarse la atribución de competencia para la resolución que declare la imposibilidad de ejercer la actividad comunicada por la concurrencia de alguno de ellos, lo que, en lógica coherencia, deberá hacerse al mismo órgano, salvo en los supuestos en que sea la consecuencia de la imposición de una sanción según lo establecido en el artículo 30 de la Ley.

Por tanto, para corregir esta deficiencia se propone sustituir en el artículo 4.1.b) el inciso “*desde el momento en que se tenga constancia de los supuestos recogidos en el artículo 10.4 del presente reglamento*” por este otro: “*en los supuestos contemplados en el presente reglamento, salvo que sea consecuencia de la imposición de una sanción*” siempre, claro está, que se incorporen los nuevos supuestos introducidos en la Ley.

Otra observación merece el artículo que analizamos, en cuanto que atribuye sin excepción la competencia al titular de la Secretaría General Técnica para acordar la revocación de las autorizaciones. Sin embargo, la Ley 11/2002, en su artículo 30, prevé un catálogo de sanciones a imponer a las infracciones tipificadas en los artículos anteriores, alguna de las cuales conlleva la revocación de la autorización; y el artículo 37 establece los órganos competentes en materia sancionadora, norma atributiva de competencia que debe ser respetada en la reglamentación de desarrollo de la ley, por lo que debería quedar excepcionado en la norma atributiva de competencia al titular de la Secretaría General Técnica el supuesto en que la revocación de la autorización es consecuencia de la imposición de una sanción.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La Sección 2ª del Capítulo II del Reglamento, que comprende los artículos 5 a 8, contiene la regulación específica de la autorización administrativa.

El artículo 5, en consonancia con lo previsto en el artículo 8.1 de la Ley 11/2002, somete a autorización la creación de centros de servicios sociales. Ahora bien, el precepto a desarrollar es más específico y concreto que el precepto de desarrollo, por cuanto que la Ley, tras la redacción dada por la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, aclara que el traslado, cualquier alteración sustancial en la infraestructura material o los cambios en la identificación inicial requieren la creación de un nuevo centro y, por tanto, autorización administrativa. Sin embargo, estas circunstancias, a pesar de que el borrador definitivo data de 13 de enero de 2015, es decir, posterior a la entrada en vigor de la meritada modificación, no son recogidas en el artículo 5 como determinantes de la necesidad de autorización administrativa.

El artículo 6 regula el procedimiento de autorización, señalando su apartado primero que tiene por objeto verificar el cumplimiento de las condiciones mínimas materiales y funcionales para el ejercicio de la actividad que se exijan por Orden de la Consejería. Cabe efectuar aquí las mismas consideraciones que se han realizado en relación al artículo 2 y la remisión a la potestad reglamentaria del consejero del ramo.

Además, debe precisarse que no solo se han de verificar el cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales sino también los requisitos que, con carácter general, establece el artículo 3 del Reglamento. La referencia exclusiva a la verificación de los requisitos materiales y funcionales parece excluir la verificación de otros, como los del artículo 3.

El apartado segundo dispone que debe solicitarse la autorización administrativa antes del inicio de la actividad del centro de servicios sociales y *“tras la obtención de la licencia municipal correspondiente”*. Este inciso se compadece mal con el apartado 6 del mismo precepto y, sobre todo, con el artículo 8.6 de la Ley 11/2002.

En efecto, se observa una contradicción interna entre los apartados 2 y 6 del artículo 6, pues mientras el primero exige la previa obtención de licencia municipal para solicitar la autorización, el segundo de los apartados citados establece que una vez concedida la autorización se podrá iniciar la actividad objeto de la misma, *“sin perjuicio de las restantes autorizaciones o licencias que en cada caso deban otorgarse y cuya obtención es responsabilidad del titular del centro”*, lo que supone deslindar las licencias de otra índole que hayan de obtenerse, del procedimiento de autorización administrativa que se regula.

Pero la contradicción no es solo intranormativa, sino que lo es también respecto al artículo 8.6 de la Ley desarrollada, que dispone que *“los Ayuntamientos con carácter previo al otorgamiento de la licencia de*

apertura, deberán comprobar lo dispuesto en los apartados anteriores”, apartados que se refieren a la autorización y a la comunicación previa, de lo que se infiere que precisamente la licencia de apertura es posterior a la autorización o comunicación previa y no a la inversa, como pretende el artículo 6.2 del Reglamento.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 5 del artículo 6 establece el plazo máximo de dos meses para la resolución y su notificación, plazo que es el fijado en el artículo 8.2 de la Ley 11/2002 y en el punto 8.1 del Anexo de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, que establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo para determinados procedimientos, tras la modificación operada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre. Asimismo, se consigna el sentido estimatorio del silencio, en consonancia con lo establecido en las meritas leyes, de modo que transcurrido el plazo de dos meses sin haberse resuelto y notificado la resolución, se entiende concedida la autorización.

El apartado 7 del artículo 6 contempla la posibilidad de que, por razones de interés social, o en atención a las condiciones singulares del edificio, el órgano competente para conceder la autorización exonere motivadamente del cumplimiento de *“determinados requisitos que no afecten directamente a aspectos sanitarios o de seguridad”* y ello a pesar de que, como venimos reiterando, el Reglamento sometido a dictamen no regula los requisitos que deben reunir los centros de servicios sociales y los servicios de acción social. La posibilidad de exonerar del cumplimiento de requisitos sería más propia de la norma reglamentaria que los regule y no de ésta, lo que viene, una vez más, a abonar la tesis que venimos manteniendo a lo largo de este dictamen de un desarrollo integral de la materia.

Por otra parte, la previsión adolece de notoria imprecisión, que se cohonestaba mal con las exigencias de la seguridad jurídica, pues ni siquiera se acotan los requisitos a los que puede afectar la exoneración.

El artículo 7 del Reglamento regula la revocación de la autorización, en desarrollo parcial del artículo 9.1 de la Ley 11/2002. Ahora bien, como ya se ha anticipado, este precepto ha sido objeto de modificación por la Ley 4/2014, para ampliar los supuestos en que procede la revocación de la autorización y regular la declaración de imposibilidad de continuar con la actividad prestada a través de servicios de acción social.

Sin embargo la norma sometida al dictamen de este Consejo no se acomoda a la nueva redacción legal, por lo que se considera imprescindible realizar esta adecuación a la Ley.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 8 regula la caducidad de la autorización y de la comunicación previa, a la que se refiere el artículo 9.2 de la Ley 11/2002. Por razones de sistemática, ya que la autorización administrativa y la comunicación previa aparecen reguladas en secciones distintas y el artículo 8 se inserta en la dedicada a la autorización, se propone regular esta cuestión de forma autónoma para cada una de las figuras y en su correspondiente sección.

Por otra parte, el apartado primero se refiere a la caducidad de ambas, sin embargo, el apartado tercero, sin motivo que lo justifique, solo alude a la caducidad de la autorización, lo que pudiera inducir a pensar, erróneamente, que no es aplicable a la caducidad de la comunicación previa.

Asimismo, se propone, en el apartado dos, especificar que los 10 días del plazo para formular alegaciones son hábiles. Bien es cierto que en aplicación del artículo 48.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común se entiende que solo se computan los días hábiles. No obstante, habida cuenta que en el artículo anterior, relativo al procedimiento de revocación, se especifica que el plazo es en días hábiles, se formula esta recomendación a fin de evitar confusión en el destinatario de la norma.

La comunicación previa tiene su regulación específica en la Sección 3ª del Capítulo II, comprensiva de los artículos 9 y 10.

Los actos sujetos a comunicación previa se especifican en el artículo 9 que, en términos generales, es una reproducción de los previstos en el artículo 8.3 de la Ley 11/2002. No obstante, se propone, en el apartado c) la sustitución del término “*creación*” de un servicio de acción social por “*inicio*”, por ser más acorde con la terminología legal y la propia concepción de los servicios de acción social que resulta de la Ley.

En la letra d) de este mismo artículo se advierte cierta confusión terminológica. La Ley 11/2002 distingue, como se señaló anteriormente, entre centros de servicios sociales (artículo 5) -cuya creación (a lo que se equipara el traslado, cambios en la identificación o la alteración sustancial en la infraestructura material) está sometida a autorización- y servicios de acción social (artículo 6). Sin embargo, la letra d) indica que se somete a comunicación previa el traslado de servicios de acción social, “*siempre y cuando no suponga la creación de un nuevo centro*”, pero es que nunca puede suponerlo porque los servicios de acción social y los centros de servicios sociales son conceptualmente distintos. Por eso, basta con que se someta a comunicación previa el traslado de los servicios de acción social, sin necesidad de introducir la salvedad, como por lo demás hace la propia Ley.

En la sección destinada a la regulación de la comunicación previa se propone incluir un nuevo artículo para incorporar y desarrollar las

previsiones de la Ley referentes a la declaración de la imposibilidad de ejercer la actividad cuando se preste a través de un servicio de acción social, previsiones que, como ya se ha reseñado, se han introducido con la Ley 4/2014, pero no han recibido el correspondiente desarrollo reglamentario. Si se acoge esta observación se deberán reenumerar los artículos sucesivos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Finalmente, el Capítulo III, integrado por los artículos 11 a 13, regula el Registro de entidades, centros y servicios de acción social, al que se refieren los artículos 4.2 y 11 de la Ley 11/2002, y que había sido creado por el Decreto 6/1990, de 26 de enero, que se deroga con el decreto proyectado.

El Registro tiene carácter público (artículo 11) y queda adscrito a la Secretaría General Técnica de la Consejería con atribuciones en materia de servicios sociales (artículo 12).

El artículo 13 dispone que la inscripción se lleva a cabo de oficio, tras la autorización administrativa o la comunicación previa, lo que se acomoda a las previsiones del artículo 11.2 de la Ley.

El apartado segundo de este artículo 13 regula los supuestos en que procede la cancelación registral. La letra e) establece como supuesto que motiva la cancelación registral la “*caducidad o revocación de la autorización*”. A tenor de lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley 11/2002 la caducidad afecta no solo a las autorizaciones, sino también a las declaraciones previas, y así se contempla también en el artículo 8 del Reglamento, por lo que la cancelación registral puede venir propiciada por la caducidad de la declaración previa y ello debería venir especificado en el artículo que ahora analizamos.

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. No obstante, pueden hacerse algunas consideraciones al respecto:

Atendiendo a la Directriz 43 debe entrecomillarse la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” que se contiene en la Disposición final segunda.

De acuerdo con la Directriz 80 debe considerarse la posibilidad de cita abreviada de la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, en el artículo 7.4, ya que se ha citado de modo completo en el artículo 1 de la norma.

Debería unificarse el uso de las mayúsculas en los títulos de las disposiciones normativas que se citan, pues a veces se emplean mayúsculas y otras, minúsculas.

Se propone poner con minúscula términos como “*entidad*” (Exposición de Motivos), “*centros*” (artículo 6.4) o la expresión “*régimen jurídico*” (título del artículo 2).

Debería sustituirse en la parte expositiva el término “*disarmónica*”, que no existe en el Diccionario de la RAE, por el correcto “*inarmónica*”.

En el artículo 6.5 debe sustituirse la expresión “*fecha en la que solicitud*” por “*fecha en que la solicitud*”. Asimismo, en el artículo 10.1 se propone sustituir “*acreditativa de cumplimiento*” por “*acreditativa del cumplimiento*”.

En el título del artículo 8 “*caducidad de la autorización y de las comunicaciones previas*”, si no se acoge la observación efectuada en la

consideración jurídica anterior en relación a la sistemática de este precepto, se propone emplear en singular los términos “*comunicaciones previas*”.

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 atendidas las observaciones de carácter esencial efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse su aprobación al Consejo de Gobierno, bajo la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*”.

Madrid, 25 de febrero de 2015