



Sr. Amilivia González, Presidente
Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en el Real Sitio de San Ildefonso (Segovia) el día 2 de diciembre de 2010, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición y renovación del título*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de octubre de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición y renovación del título*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de noviembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.337/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, catorce artículos, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.



Este proyecto viene a desarrollar principalmente lo dispuesto en materia de reconocimiento de la condición de familia numerosa en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, sobre Protección a las Familias Numerosas, y en el Reglamento de la citada Ley, aprobado por el Real Decreto 1.621/2005, de 30 de noviembre.

Después de un breve preámbulo, el artículo 1 regula el objeto del presente proyecto de decreto.

El artículo 2 hace una referencia al reconocimiento de la condición de familia numerosa.

El artículo 3 establece quiénes pueden solicitar el reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición y renovación del título.

El artículo 4 se refiere a las distintas formas de presentación de las solicitudes.

El artículo 5 determina la documentación que debe acompañar a la solicitud.

El artículo 6 alude al trámite de subsanación de la solicitud.

El artículo 7 establece el plazo máximo de resolución de la solicitud y expedición del título y carnet individual de familia numerosa, así como el contenido del título.

El artículo 8 establece un plazo de vigencia general del título y admite otros plazos específicos para supuestos concretos.

El artículo 9 regula la renovación del título de familia numerosa.

El artículo 10 precisa el modo de proceder para el reconocimiento o renovación del título en supuestos especiales.

El artículo 11 establece los supuestos de emisión de duplicados del título y carnet individual de familia numerosa.



El artículo 12 determina las modificaciones de datos que no hacen necesaria la renovación del título.

El artículo 13 permite la realización de comunicaciones electrónicas con los interesados.

Por último, el artículo 14 se refiere a los supuestos de pérdida de la condición de familia numerosa.

La disposición derogatoria única deroga el Decreto 9/2005, de 20 de enero, por el que se regula en la Comunidad de Castilla y León el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como la expedición, renovación, modificación o pérdida del título.

La disposición final primera faculta al titular de la Consejería competente en materia de familia para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor del decreto.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, figuran los siguientes documentos:

- Borradores del proyecto de decreto, el inicial de 11 de mayo de 2010, el redactado tras la audiencia a las Consejerías de 21 de junio de 2010, el informado por la Asesoría Jurídica de la Consejería proponente y el borrador definitivo de 15 de septiembre de 2010, elaborado tras el informe de legalidad, sobre el que se solicita dictamen a este Consejo.

- Memoria de 7 de mayo de 2010, que se refiere muy brevemente al marco normativo, derogaciones y vigencias, necesidad y oportunidad de la norma, estudio económico y audiencia, apartado este último en el que se indica que "En el trámite de audiencia se ha remitido el texto a la entidad Federación de Asociaciones de Familias Numerosas de Castilla y León, FEFANCYL. No ha formulado alegación alguna".



- En el trámite de estudio por las Consejerías, realizan observaciones las Consejerías de Hacienda, Medio Ambiente, Fomento y Cultura y Turismo. No formulan observaciones en sus informes las Consejerías de Administración Autonómica, Educación, Economía y Empleo, Interior y Justicia, Presidencia, Agricultura y Ganadería y Sanidad.

- Cuadro -sin fecha ni firma- en el que se indican las observaciones realizadas por las Consejerías que son incorporadas al texto y las que no se aceptan.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda de 29 de julio de 2010, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 31 de agosto de 2010, según lo previsto en la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de 15 de octubre de 2010.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición, organización, funcionamiento y competencias.



La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

A los efectos de su examen, la competencia para emitir el dictamen solicitado corresponde a la Sección Segunda, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003 del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal (modificado por el artículo 1.Tres del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León), conforme al cual el proyecto "irá acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Estudio económico, con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.



d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia -cuando fuere preciso- y efectuado las consultas preceptivas.

e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2, ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece: "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autónoma de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".



Si bien, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria única y artículo 4.3 del Decreto 43/2010 citado, en el presente caso es voluntaria la inclusión del informe de evaluación de los impactos normativo y administrativo en él regulados, hubiera sido deseable atender, siquiera como guía de actuación, a los criterios que prevé esta norma al respecto en aras a conseguir la efectividad de los principios de la Ley 2/2010 anteriormente referidos.

Por el contrario, en el expediente destaca la parquedad de la Memoria remitida, que contiene un análisis muy esquemático de los apartados que trata. Lo mismo cabe afirmar del cuadro en el que se analizan las observaciones realizadas en el trámite de estudio por las Consejerías, en el que se aprecia una insuficiente motivación de su aceptación o rechazo. Tampoco consta información en el expediente acerca de si, además de a la Federación Regional de Familias Numerosa de Castilla y León -que no formuló alegaciones- existen otras Asociaciones de Familias Numerosas en distintas provincias de nuestra Comunidad a las que debió darse también intervención en el procedimiento.

Por lo demás, no se ha incluido en el expediente el índice numerado de los documentos que lo integran y que debe acompañarlo a tenor del artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, a fin de facilitar su consulta y agilizar su tramitación.

En cualquier caso, contrastada la documentación remitida, puede afirmarse con carácter general que el proyecto de decreto cumple las exigencias sustanciales para su elaboración.

3ª.- Marco constitucional y normativo.

El artículo 39.1 de la Constitución señala, en relación con la familia, que “Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”.

Dicha determinación establece un reconocimiento del hecho familiar a nivel constitucional, que es, por su ubicación, el primero de los principios rectores de la política social y económica; principios que si bien, tal y como se recoge en el artículo 53.3 de la Carta Magna, no son directamente alegables, sino que deben de hacerse efectivos en los términos de su normativa de



desarrollo, sí informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

La Constitución establece, por tanto, un mandato, tanto al poder legislativo en sus vertientes estatal y autonómica, como a los tres niveles territoriales de Administración para que actúen y adopten medidas para la protección de la familia.

El artículo 16.13 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León también incluye, entre los principios rectores de las políticas públicas, el de "Protección integral de las distintas modalidades de familia, garantizándose la igualdad de trato entre las mismas, favoreciendo la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la información, formación y orientación de las familias y la atención a las familias con necesidades especiales".

Por su parte, la exposición de motivos que acompaña a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (en adelante LPFN), parte del postulado básico de que la familia "como núcleo fundamental de la sociedad, desempeña múltiples funciones sociales, que la hacen merecedora de una protección específica". Y, en segundo lugar, de que ciertas clases de familias, como son las llamadas numerosas, merecen una protección especial en razón al "coste que representa para ellas el cuidado y educación de los hijos o el acceso a una vivienda adecuada a sus necesidades".

Por tanto, el principio diferenciador que inspira la regulación legal de la "protección social, económica y jurídica de la familia (numerosa)" estriba para el legislador en el dato económico de los mayores gastos que la atención de esta clase de familias comporta. Y es que, como aquellas "circunstancias pueden implicar una diferencia sustancial con el nivel de vida de otras familias con menos hijos o sin ellos", habrá que tener en cuenta que el artículo 9.2 CE "establece el principio de igualdad material, 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".

En lo que atañe al reparto de competencias, debe tenerse en cuenta que la disposición final primera LPFN, dedicada a explicitar la habilitación competencial de la norma, advierte que dicha Ley, en cuanto define las



condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 y 53 CE, “resulta de aplicación general al amparo del artículo 149.1.1ª, 7ª y 17ª de la Constitución”. No obstante, “se exceptúan de lo anterior los artículos 11 a 16, ambos inclusive, que resultan sólo de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado”. La excepción se refiere a los beneficios en materia de actividades y servicios públicos o de interés general de los que trata el capítulo II del título II, a los beneficios generales en materia de vivienda del capítulo III, título II y a los beneficios generales en materia tributaria del capítulo IV, título II. Y, desde luego, no impide que las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales puedan establecer, como viene sucediendo desde hace ya algunos años, beneficios para las familias numerosas en relación con esas mismas materias.

En este sentido, debe subrayarse que la disposición adicional segunda de la LPFN expresamente reconoce que los beneficios en ella establecidos “tienen la naturaleza de mínimos y serán compatibles o acumulables con cualesquiera otros que, por cualquier causa, disfruten los miembros de éstas”. Consecuentemente con ello añade que “el Estado, las comunidades autónomas y las Administraciones locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán ampliar la acción protectora de esta Ley para contribuir a la mayor efectividad del principio establecido en el artículo 39 de la Constitución”.

A esta idea responde la regulación contenida en la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de apoyo a las familias de Castilla y León, cuyo artículo 35.2, inserto en el título III, dedicado a las “Familias Numerosas”, dispone: “Los beneficios previstos en esta Ley para las familias numerosas se entienden sin perjuicio de los actualmente vigentes de acuerdo con la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y de los que establezcan el Estado, las Entidades Locales u otros Organismos públicos en el ejercicio de sus competencias”. También su artículo 38 señala que “Las Administraciones Locales de la Comunidad, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán ampliar para las familias numerosas la acción protectora de la presente Ley, con el fin de contribuir a la mayor efectividad del principio establecido en el artículo 39 de la Constitución”.

Por otra parte, respecto a los procedimientos de reconocimiento, renovación, modificación o pérdida del título, el artículo 5.2 de la LPFN dispone



claramente que “Corresponde a la comunidad autónoma de residencia del solicitante 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.

»Para los casos de nacionales de Estados miembros 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”.

Ahora bien, a los efectos de la acción protectora definida en la misma LPFN, dicho título expedido por autoridades autonómicas “tendrá validez en todo el territorio nacional sin necesidad de acto alguno de reconocimiento”.

En relación con estas facultades autonómicas, el artículo 2.4 del Reglamento de la Ley de Protección a las Familias Numerosas, aprobado por Real Decreto 1.621/2005, de 30 de diciembre (en adelante RPFN), aclara que “Corresponde a las Comunidades Autónomas establecer el procedimiento administrativo para la solicitud y expedición del título, que contemplará la opción de formato digital con idéntica validez que el formato papel, incluyendo la determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se reúnen todas las condiciones que la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, establece para tener derecho al reconocimiento de tal condición”.

Precisamente, el contenido mínimo e indispensable para asegurar su eficacia en todo el territorio nacional era uno de los aspectos que la LPFN dejó a su ulterior desarrollo reglamentario. De este modo, el artículo 2.3 del RPFN dispone que “para asegurar su eficacia, el título deberá reunir el contenido mínimo e indispensable siguiente:

»a) una referencia expresa a que el mismo está expedido al amparo de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas;

»b) el número de orden del título;

»c) la categoría en la que queda clasificada la familia;



»d) los datos personales de los ascendientes y de los hijos o hermanos, incluyendo el número de Documento Nacional de Identidad de los ascendientes y, en el caso de los hijos o hermanos, su fecha de nacimiento;

»e) la fecha de expedición del título y, en su caso, la de la última renovación, y

»f) la fecha límite de duración de los efectos del título”.

El desarrollo reglamentario de la escueta previsión legal sobre el título oficial de familia numerosa también contempla, en el artículo 3.5 RPFN, la posible expedición por las Comunidades Autónomas de un documento de uso individual para facilitar a cada miembro de la familia numerosa que tenga reconocida oficialmente tal condición la acreditación de su pertenencia a ella y la categoría en que la familia numerosa está clasificada. La facultad concedida a las Comunidades Autónomas en este precepto se eleva a la categoría de mandato por el artículo 35.3 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de apoyo a las familias de Castilla y León, que dispone “La Administración de la Comunidad expedirá, junto al título oficial de familia numerosa, un carné a nombre de cada una de las personas que figuren en el título con el objeto de facilitar el disfrute de los beneficios previstos”. En todo caso, para que estos documentos individuales tengan validez en todo el territorio nacional será preciso que, al menos, contengan referencia expresa al número del título oficial de familia numerosa expedido al amparo de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, y a su período de validez (artículo 3.5 RPFN).

En el marco normativo descrito se inscribe la norma vigente en la Comunidad Autónoma, que regula el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como la expedición, renovación, modificación o pérdida del título, aprobada por Decreto 9/2005, de 20 de enero, así como la Orden FAM/671/2007, de 16 de marzo, por la que se pone en funcionamiento el carné individual de familia numerosa.

A través del proyecto de Decreto sometido a dictamen se procede a la derogación del Decreto 9/2005, justificada en la necesidad de adaptar la regulación actual del procedimiento a los principios y criterios contenidos en las Leyes 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en



sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

Así se recoge en el preámbulo del proyecto y en la Memoria, en los que se establece como fundamento de la necesidad y oportunidad de la adopción de la norma que “La Ley 11/2007 reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones públicas utilizando medios electrónicos para, entre otras actuaciones, formular solicitudes, así como el derecho a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados. De acuerdo con ello y con base a lo dispuesto en el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos, y en la Orden ADM/941/2009, de 2 de mayo, que la desarrolla, se suprime la obligación de aportar a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, entre otros documentos, fotocopia del documento acreditativo de la identidad, certificado de empadronamiento y documentación que obre en el fichero de personas con discapacidad. Ello conlleva la necesidad de adaptar lo establecido en el Decreto 9/2005, que no prevé aspectos como la solicitud del título de familia numerosa por medios telemáticos y establece la obligación de presentar documentos que pueden ser consultados en la actualidad por medios electrónicos. Igualmente se hace necesaria la simplificación del procedimiento tanto de expedición, como de renovación del título, aspectos éstos que también se recogen en el proyecto de decreto”.

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta haciendo uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León, así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Específicamente, el presente proyecto normativo tiene por objeto el desarrollo de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, sobre Protección a las Familias Numerosas. El título I, de aplicación general de acuerdo con su



disposición final primera, contiene las disposiciones generales como son el concepto de familia numerosa, las condiciones que deben reunir sus miembros, las distintas categorías en que se clasifican estas familias y los procedimientos de reconocimiento, renovación, modificación o pérdida del título. Desarrolla asimismo el proyecto los preceptos del RPFN que, según su disposición final única, resultan también de aplicación general al amparo del artículo 149.1.1ª y 17ª de la Constitución.

También constituye este proyecto desarrollo de las previsiones que al respecto se contienen en la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de apoyo a las familias de Castilla y León, principalmente en su artículo 35, apartados 1 y 3. El primero de estos apartados, en consonancia con la apelación a la competencia autonómica que realiza el artículo 5.2 de la LPFN anteriormente transcrito, señala que "Se considera familia numerosa a la que reúna los requisitos legalmente establecidos y sea reconocida por la Administración de la Comunidad con arreglo a lo dispuesto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas o en aquellas disposiciones que puedan complementarla, modificarla o sustituirla y sean de aplicación en la Comunidad de Castilla y León". El artículo 35.3 Ley 1/2007, de 7 de marzo, por su parte, impone a la Administración de la Comunidad la obligatoriedad de expedir, junto al título oficial de familia numerosa, un carné a nombre de cada una de las personas que figuren en el título.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material", siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo "son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios" (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de Ley.



Con arreglo a lo expuesto se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001 mencionada, corresponde a los titulares de las Consejerías la función de preparar y presentar a la Junta proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería. En ejercicio de esta función, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha elaborado el proyecto de decreto objeto del presente dictamen.

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990), criterio que ha de ponerse de nuevo de manifiesto. Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones,



las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)" . Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

En el presente caso el preámbulo reseña de manera concisa, tanto el objetivo que persigue la norma, como algunos de los principales aspectos de su regulación. Como se indicó anteriormente, la finalidad principal del decreto proyectado es la de adaptación del procedimiento regulado actualmente por el Decreto 9/2005, a las previsiones de dos normas legales, la Ley 11/2007 que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, y a la Ley 2/2010, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, con la finalidad de hacer efectivos los mandatos que la misma contiene, principalmente en su Título II, en orden a la racionalización y simplificación administrativa que posibiliten la modernización y mejora de la Administración de la Comunidad.

Podría en este sentido completarse o introducirse la mención a las leyes mencionadas y citar también el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dispone que las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias (...)" .

Como norma que condiciona la regulación proyectada, también resultaría conveniente una mención al Decreto 40/2005, de 19 de mayo, por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuya disposición final tercera establece que "A partir de la entrada en vigor del presente Decreto cualquier regulación que se efectúe de nuevos procedimientos y trámites administrativos, o modificación de los existentes, deberá contemplar la posibilidad de su tramitación por medios telemáticos ajustándose a las condiciones y requisitos previstos en este Decreto".

Por otra parte se echa en falta en el preámbulo la referencia a la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de apoyo a las familias de Castilla y León, cuyo Título



III, aun cuando se ocupa fundamentalmente de regular los beneficios concedidos a las familias numerosas, también contiene determinadas previsiones relacionadas con el reconocimiento de la condición de familia numerosa y expedición del título y carné individual, tal como se expuso en la consideración jurídica cuarta de este dictamen.

Finalmente, conviene recordar que la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León” que se recoge el texto enviado, sólo podrá utilizarse en el caso de que la disposición se dicte conforme al dictamen, pues en caso contrario se utilizará la fórmula, “oído el Consejo Consultivo de Castilla y León”, según se establece en la disposición adicional primera de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo.

Por lo que se refiere al articulado se realizan las siguientes observaciones:

Artículo 1. *Objeto.*

El artículo 1 se refiere al objeto del decreto y señala que éste es el de “regular en la Comunidad de Castilla y León el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición y renovación del título, así como la emisión de duplicados”. Del análisis del texto del proyecto se observa que la descripción que se contiene en este artículo es incompleta, al no recogerse expresamente dentro de ella la regulación del supuesto de pérdida de la condición de familia numerosa, que regula el artículo 14 del proyecto, ni la expedición y emisión de duplicados del carné individual a las que se refieren los artículos 7 y 11 del proyecto.

Artículo 2. *Reconocimiento de la condición de Familia Numerosa.*

El apartado 2 de este artículo, al referirse al reconocimiento de la condición de familia numerosa a las familias que residan en Castilla y León, sólo contempla la circunstancia prevista en el párrafo primero del artículo 5.2 de la LPFN, según el cual “Corresponde a la comunidad autónoma de residencia del solicitante 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”. Deberá variarse o completarse tal redacción para contemplar el supuesto previsto en el párrafo segundo del artículo 5.2 de la



LPFN, según el cual “Para los casos de nacionales de Estados miembros 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”.

Artículo 4. *Presentación de las solicitudes.*

El apartado 1 del artículo 4 del proyecto se refiere a la presentación de la solicitud de forma presencial. A este respecto bastaría remitirse, en cuanto a los lugares de presentación, bien a lo dispuesto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o al artículo 15 del Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dado que en la enumeración que realizan estos preceptos se encuentran ya incluidos tanto el Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades correspondiente a la provincia de residencia del solicitante, como las unidades que integran los servicios de información y atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El apartado 2 del artículo 4 del proyecto se refiere a la presentación de la solicitud por telefax. Esta posibilidad se incardina en lo dispuesto en la letra d) del artículo 1.2 del Decreto 118/2002, de 31 de octubre, por el que se regulan las transmisiones por telefax para la presentación de documentos en los registros administrativos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y se declaran los números telefónicos oficiales. El artículo 1.2.d) de este Decreto dispone que “Podrán presentarse por telefax, para su registro administrativo, los documentos por los que se inicien las siguientes clases de procedimientos: Aquellos otros escritos de iniciación que permita la normativa o resolución que regule cada procedimiento específico”.

No obstante, resultaría conveniente que el proyecto especificara si resultará admisible la presentación por telefax de la documentación en el trámite de subsanación de solicitudes previsto en su artículo 6, en los casos de modificaciones de datos a los que se refiere su artículo 12 y, en general, en cualquier otra aportación documental que el interesado haya de incorporar al expediente, a tenor de lo que dispone el artículo 1.3 del mencionado Decreto 118/2002, de 31 de octubre: “La presentación por telefax en las posteriores



aportaciones documentales que el interesado quiera o deba incorporar a un expediente administrativo ya iniciado sólo se permitirá cuando así lo prevea la normativa o resolución específica que regule dicho procedimiento y siempre que se cumplan los requisitos mencionados en los artículos siguientes”.

Artículo 5. *Documentación.*

El artículo 5 del proyecto recoge en el apartado 1 la documentación que debe acompañar a las solicitudes con carácter general, mientras que el apartado 2 se refiere a supuestos con circunstancias especiales. En relación a estos últimos se destaca lo siguiente:

- La letra d) del artículo 5.2 del proyecto debe precisar que se refiere a progenitores separados o divorciados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2. c) de la LPFN que equipara a familia numerosa las familias constituidas 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.

»En este supuesto, el progenitor que opte por solicitar el reconocimiento de la condición de familia numerosa, proponiendo a estos efectos 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.

»En el caso de que no hubiera acuerdo de los padres sobre los hijos que deban considerarse en la unidad familiar, operará el criterio de convivencia”.

- El artículo 2.4 de la LPFN señala que “Tendrán la misma consideración que los hijos las personas sometidas a tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo legalmente constituido”. Con arreglo a ello la redacción de la letra e) del artículo 5.2 del proyecto debería ser la siguiente: “En el caso de personas que tengan la tutela, la guarda o el acogimiento permanente o preadoptivo, documento acreditativo de tales extremos”.



- De acuerdo con la letras f) y h) de este artículo 5.2, los ingresos obtenidos en el año natural anterior a la solicitud por el hijo o por la unidad familiar con cuatro hijos, respectivamente, deben acreditarse a través de certificados de empresa o entidad de quien provengan o de la declaración de IRPF. Debe considerarse a este respecto, para precisar la redacción de estos dos apartados, que la declaración de IRPF sólo en algunos casos va a reflejar los ingresos obtenidos en el año natural anterior a la solicitud, pues ello dependerá de la fecha en que sea presentada la solicitud.

Por otra parte, el artículo 5.3 del proyecto dispone que "Con la presentación de la solicitud se autorizará al órgano competente a verificar por medios electrónicos los datos personales, respecto de los cuales ha quedado suprimida por la normativa vigente la obligación de presentar documentación, y que sean precisos para la determinación y comprobación de los requisitos exigidos para la obtención de la condición de familia numerosa".

En relación con ello debe considerarse la disposición adicional octava de la LPFN, que lleva por título "Cesión de datos personales en los supuestos de comprobación de ingresos de la unidad familiar", que señala que "se entenderá que la solicitud de condición de familia numerosa conlleva el consentimiento para la cesión de datos de carácter personal necesarios para la comprobación de ingresos económicos de la unidad familiar por parte del órgano gestor". En el mismo sentido, el artículo 35.4 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de apoyo a las familias de Castilla y León, establece que "En la solicitud de reconocimiento por la Administración de la Comunidad de la condición de familia numerosa se hará constar que la misma conlleva el consentimiento para la cesión de datos de carácter personal necesarios para la comprobación, en su caso, de ingresos económicos de la unidad familiar por parte del órgano gestor".

A salvo este supuesto contemplado en la LPFN y en la Ley 1/2007, de 7 de marzo, debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 5.1 del Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos, que viene a exigir el consentimiento expreso del interesado al señalar que "Cuando la obligación de aportar documentación haya sido suprimida y afecte a datos de carácter personal, la verificación oficial de los mismos deberá realizarse, salvo en los supuestos previstos por una norma con rango de Ley, con el consentimiento expreso del interesado".



Como excepción a lo previsto en este Decreto 23/2009, de 26 de marzo, la disposición adicional cuarta del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, dispone: “En los procedimientos administrativos relativos a autorizaciones, licencias y permisos, así como en los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, cuando haya sido suprimida la obligación de aportar documentación que afecte a datos de carácter personal, se entenderá que el interesado, al presentar su solicitud, presta su consentimiento para el acceso electrónico a los referidos datos de carácter personal por parte de los órganos administrativos competentes”.

Los procedimientos administrativos que regula la norma proyectada no se incluyen en ninguna de las categorías que menciona la disposición adicional cuarta del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, por lo que en ellos el hecho de presentar la solicitud no puede sustituir al consentimiento expreso exigido en el 5.1 del Decreto 23/2009.

Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

En relación con lo anterior sería conveniente además, para mayor claridad, que el proyecto hiciera mención a las consecuencias que el artículo 5.2 del Decreto 23/2009 establece en el caso de no prestarse ese consentimiento expreso. Este precepto dispone que “Cuando el interesado no otorgue su consentimiento expreso para realizar las consultas oportunas, estará obligado a aportar la documentación que contenga sus datos, siendo causa para requerirle en los términos recogidos en el art. 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Artículo 6. *Subsanación de solicitudes.*

Se considera innecesaria la inclusión de este artículo por resultar de aplicación, aun en ausencia de una previsión semejante, a la subsanación de solicitudes de cualquier procedimiento administrativo el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En cualquier caso, los documentos que deben aportarse en el trámite de subsanación deben ser los “preceptivos que se



señalen”, puesto que conforme al reiterado artículo 71, sólo dará lugar a tener por desistido al interesado de su petición la falta de documentos preceptivos y no otros.

Artículo 7. Resoluciones y expedición del título y del carnet individual.

Como señala el informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que obra en el expediente, “En el artículo 7 y a los efectos de la interposición de los recursos oportunos, deberían recogerse en el texto del decreto las consecuencias de la falta de resolución de las solicitudes dentro de los plazos indicados, esto es, el sentido que ha de atribuirse al silencio administrativo en estos casos”. A este respecto debe recordarse lo dispuesto en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que establece que “En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”.

Por otra parte, el artículo 7.3 del proyecto describe el contenido mínimo del título. En este precepto parece necesaria una mención o remisión a lo dispuesto en el artículo 2.3 del RPFN (trascrito en la consideración jurídica tercera de este dictamen), que detalla con más precisión que la establecida en el precepto que se comenta, el contenido mínimo e indispensable del título de familia numerosa para asegurar su eficacia en todo el territorio nacional.

Artículo 8. Vigencia.

En la letra c) de este artículo la expresión “Por otros períodos menores de cinco años (...)” debe sustituirse por la de “Por otros períodos inferiores a cinco años (...)”.

Se sugiere también mejorar la redacción del apartado 3 y tomar como guía la prevista en los artículos 7 de la LPFN y 4 del RPFN. A tal fin podría



adoptarse la siguiente: “Los beneficios concedidos a las familias numerosas surtirán efectos desde la fecha de la presentación de la solicitud de reconocimiento o renovación del título, siempre que la resolución administrativa que se dicte sea favorable a tal reconocimiento o renovación y hasta el fin de su vigencia”.

Artículo 9. *Renovación.*

En el apartado 2 del artículo 9 del proyecto debería sustituirse la expresión “cuando alguno de los hijos deje de reunir las condiciones para ser miembro del título”, por la más correcta empleada en el artículo 3.1 del RPFN: “cuando alguno de los hijos deje de reunir las condiciones para figurar como miembro de la familia numerosa”.

Artículo 14. *Pérdida de la condición de familia numerosa.*

Aunque inserto en el artículo dedicado a la regulación de la pérdida de la condición de familia numerosa, el apartado 3 del artículo 14, no contempla un supuesto de pérdida de dicha condición, sino que se refiere al caso de que un miembro de la familia numerosa deje de reunir las condiciones para figurar como tal. Por ello, se considera que la redacción de tal apartado puede inducir a confusión y se sugiere la siguiente: “En el caso de que sólo uno o varios de los beneficiarios dejen de reunir las condiciones para figurar como miembros de la familia numerosa, se procederá a devolver el carné individual de éstos al órgano emisor en el plazo señalado en el apartado anterior”.

6ª.- Observación general.

Cabe señalar finalmente, con carácter general, que este Consejo Consultivo, en los dictámenes emitidos en relación con proyectos normativos, ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que pueden generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos. Por ello se sugiere realizar una última revisión del proyecto a fin de



corregir redacciones defectuosas, errores de puntuación y/o tipográficos que sean advertidos en él.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendida la observación formulada al artículo 5.3 del proyecto, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo", y consideradas las demás, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición y renovación del título.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.