



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 106/2020

Excma. Sra.:

SEÑORES:

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 12 de marzo de 2020, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

a

“En virtud de comunicación de V. E. de 16 de mayo de 2019, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la emisión del título de familia numerosa en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Consulta pública previa.- Siguiendo un criterio cronológico, figura en primer lugar un documento relativo a la consulta pública previa, que fue publicado en la página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Si bien no consta la fecha de dicha publicación, el documento arbitra un plazo entre los días 26 de octubre y 14 de noviembre de 2018 para que los interesados puedan realizar aportaciones.

Dicha publicación se realizó en cumplimiento del artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas a fin de que *“los ciudadanos y organizaciones puedan aportar sus opiniones y sugerencias sobre los aspectos planteados en este documento”*.

No consta en la documentación remitida el resultado de dicho trámite, pese a que el informe de la Dirección General de Acción Social y Cooperación indica que presentó alegaciones la Asociación Castellano-Manchega de Familias Numerosas.

Segundo. Memoria justificativa del proyecto.- Con fecha 4 de diciembre de 2018, el Director General de Acción Social y Cooperación suscribió una memoria justificativa del proyecto de Decreto en la que, tras plasmar el marco normativo en que se desenvuelve y la competencia que se ejerce, contemplaba como objetivo de la norma la actualización del procedimiento para el reconocimiento y pérdida de la condición de familia numerosa, la expedición, vigencia, renovación y modificación del título de familia numerosa, en el ámbito de Castilla-La Mancha.

Describe más adelante su contenido indicando que se compone de 14 artículos, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y tres finales.

Igualmente hace constar que *“la aprobación de esta norma no supondrá un aumento en los medios materiales ni personales necesarios, ya que las modificaciones y nuevas regulaciones que se introducen en el Decreto son todas de carácter técnico, pudiendo asumir la carga de trabajo derivada de lo regulado en el Decreto a través de los medios personales con los que cuenta la Consejería de Bienestar Social y sus Direcciones Provinciales”*.

En cuanto a la conveniencia de la norma señalaba que la aprobación del Decreto es necesaria al objeto de incrementar la eficacia en la gestión, simplificar los trámites y promover un procedimiento más ágil, lo que redundará en una mejor atención a los solicitantes y beneficiarios del título de familia numerosa.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Tercero. Informe de la Dirección General de Acción Social y Cooperación.- Figura a continuación un informe previo de la Dirección General de Acción Social y Cooperación sobre el impacto en la infancia de las disposiciones normativas. En el mismo se describe la situación de partida indicando que *“Actualmente se encuentra vigente la Orden de 26-06-2008, de la Consejería de Bienestar por la que se regula el procedimiento del reconocimiento de la condición de familia numerosa, la emisión del título de familia numerosa y la individual del mismo en la Comunidad Autónoma Castilla-La Mancha”*. Continúa indicando que la nueva regulación prevé simplificar los trámites y agilizar el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la emisión del correspondiente título, lo que a su juicio supondrá una mejor atención a los solicitantes y beneficiarios del título de familia numerosa entre los que se encuentran los menores de edad.

Cuarto. Autorización.- A la vista de la citada memoria, con fecha 12 de diciembre posterior, la Consejera de Bienestar Social autorizó la iniciativa de elaboración del proyecto.

Quinto. Informe de la Secretaría General.- Figura seguidamente un informe emitido en la misma fecha que el anterior por la Secretaria General, en el que tras referirse a la competencia ejercitada con la aprobación de la norma, atendía al objeto y estructura del proyecto de Decreto. Describía posteriormente el procedimiento de elaboración, señalando la preceptividad del dictamen de este Consejo.

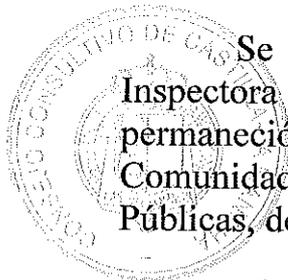
Concluía manifestando un pronunciamiento favorable sobre el proyecto al ser respetuoso con el ordenamiento jurídico.

Sexto. Informe de impacto de género.- El 16 de diciembre de 2018, la Secretaria General emitió también un informe en el que analizaba el impacto de género que derivaría de la aprobación del Decreto. Tras identificar la norma, el órgano que la emite, el contexto, ámbito de actuación y características principales, realizaba un análisis de la pertinencia. En cuanto a la previsión de efectos sobre la igualdad de género reseñaba que *“ninguna de las previsiones del proyecto [...] establece ningún tipo de alusión, preferencia, prioridad, ventaja o diferencia alguna por razón del género”*.

Concluía valorando positivamente el proyecto desde la perspectiva del impacto de género.

Séptimo. Borrador de Decreto.- Figura a continuación un borrador de Decreto que consta de una parte expositiva, 14 artículos y una parte final con tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres finales.

Octavo. Información pública.- Mediante resolución de 10 de enero de 2019, la Secretaria General dispuso la apertura de un periodo de información pública en relación al proyecto de Decreto. Dicha resolución se hizo pública en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 9, de 14 de enero, otorgando un plazo de veinte días para que quienes estuvieran interesados pudieran consultar el expediente y presentar cuantas alegaciones estimaran oportunas.



Se acompaña certificado expedido el 13 de febrero de 2019 por la Inspectora General de Servicios, en el que hacía constar que dicho anuncio permaneció publicado en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades, dependiente de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, del 15 de enero al 12 de febrero de 2019.

Al mismo presentaron alegaciones, Izquierda Unida de Castilla-La Mancha, la Asociación Castellano-Manchega de Familias Numerosas y D. Javier Gómez Arias de Saavedra y D.^a Llanos Martínez Sánchez.

Con fecha 7 de marzo de 2019, el Director General impulsor de la norma emitió informe en relación con las alegaciones presentadas durante el periodo de información pública, expresando las razones para su rechazo, fundamentalmente basadas en que las cuestiones suscitadas por los alegantes afectan a la regulación sustantiva del régimen jurídico de las familias numerosas regulado en la Ley estatal 40/2003, de 18 de noviembre, por lo que no pueden introducirse cambios a lo allí establecido por tratarse de legislación básica y porque contravendría asimismo el principio de jerarquía normativa.

Noveno. Informe del Consejo Asesor de Servicios Sociales.- Consta en certificado expedido el 6 de febrero de 2019 por la Secretaria del Consejo Asesor de Servicios Sociales, con el visto bueno de la Presidenta, que dicho



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

órgano en sesión celebrada ese mismo día, acordó informar favorablemente el proyecto de Decreto.

Décimo. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y reducción de cargas administrativas.- El proyecto ha sido informado favorablemente por el Responsable de Calidad e Innovación de la Consejería instructora, considerando que supone una reducción de cargas en el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y para la expedición del título acreditativo y, en su caso, la renovación del mismo.

Undécimo. Informe sobre adecuación a la normativa de normalización y racionalización de procedimientos administrativos.- El 20 de febrero de 2019 un Inspector Analista de Servicios de la Inspección de Servicios informó que el Borrador *“se ajusta y cumple con la normativa vigente aplicable en la actualidad sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos”*.

Duodécimo. Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.- Sometido el texto a la consideración del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, una de sus Letradas, con el visto bueno de su Directora, emitió informe sobre el mismo el día 14 de mayo de 2019, formulando como consideración esencial la regulación proyectada relativa a la obtención del título de familia numerosa de quienes son solicitantes de refugio en España. Estima la Letrada que dicha previsión modifica las condiciones de acceso establecidas en la normativa básica, careciendo la norma tanto de competencia para ello como de rango.

Decimotercero. Informe de la Secretaria General.- A la vista del informe jurídico anterior, el 20 de mayo de 2019, la Secretaria General elaboró un informe en el que estima la observación efectuada y se suprime el apartado afectado. Igualmente da cuenta de algunas modificaciones introducidas con posterioridad al objeto de mejorar la redacción y facilitar su comprensión.

Decimocuarto. Documentación complementaria.- En tal estado de tramitación se dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 22 de mayo de 2019.

Mediante acuerdo del día 26 de junio de 2019, el Pleno del Consejo acordó solicitar a la Consejería instructora que completara el expediente solicitando el informe del Consejo Regional de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha, el cual resultaba de carácter preceptivo.

Con fecha 20 de febrero de 2020 ha tenido entrada en el registro del Consejo un certificado de la Secretaria del Consejo Regional de Infancia y Familia, fechado el 18 de febrero de 2020, indicativo de que dicho Consejo informó y valoró favorablemente el proyecto de Decreto sometido a consulta.

Decimoquinto. Proyecto de Decreto sometido a dictamen.- En la misma fecha se ha remitido un nuevo proyecto de Decreto sometido a dictamen, carente de fecha, cuenta con una parte expositiva, catorce artículos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres finales.

La parte expositiva refiere la competencia ejercitada por la Junta de Comunidades con la aprobación de la iniciativa y el marco normativo en el que se desenvuelve la disposición.

El artículo 1, "*Objeto*", determina el perseguido por la norma.

El artículo 2 define el ámbito de aplicación y competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa.

El artículo 3 regula el título, su validez y formato.

El artículo 4 determina quienes pueden solicitar el título.

El artículo 5 trata sobre la solicitud y documentación necesaria para la obtención del título de familia numerosa.

El artículo 6 regula la forma y el lugar de la presentación.

El artículo 7 contiene previsiones específicas para el caso de la custodia compartida.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El artículo 8 versa sobre la resolución del procedimiento.

El artículo 9 trata sobre la vigencia y efectos del título.

El artículo 10 regula la renovación del título y el artículo 11 la documentación necesaria para ello.

El artículo 12 dispone la posibilidad de obtener duplicados en los casos de desaparición o extravío del documento.

El artículo 13 regula el supuesto de modificación de datos personales cuando estos no afectan a las condiciones de emisión del título.

El artículo 14 regula la pérdida de la condición de familia numerosa.

La disposición transitoria primera regula el procedimiento especial para personas que hubieran perdido el título después del 1 de enero de 2015.

La disposición transitoria segunda establece la vigencia del formato de títulos anteriores.

La disposición transitoria tercera se refiere a los procedimientos que se encuentran en tramitación en el momento de entrada en vigor de la norma.

La disposición derogatoria declara derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la nueva norma proyectada, y de modo expreso, la Orden de 26 de junio de 2008, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se regula el procedimiento del reconocimiento de la condición de familia numerosa, la emisión del título de familia numerosa y la tarjeta individual del mismo, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

La disposición final primera, habilita al titular de la Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales, competente en la materia, para dictar instrucciones para la interpretación y desarrollo del Decreto y la disposición final segunda le habilita para modificar mediante resolución el anexo incluido.

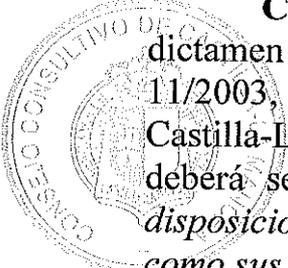
Por último, disposición final tercera fija la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

El anexo contiene un modelo de título.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I



Carácter del dictamen.- La Consejera de Bienestar Social solicita el dictamen de este órgano de acuerdo con lo previsto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuyo apartado 4 establece que el Consejo Consultivo deberá ser consultado en el supuesto de *“proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

El proyecto de Decreto tiene por objeto el desarrollo del artículo 5.1 de la Ley 17/2010, de 29 de diciembre, de Familias Numerosas y Maternidad de Castilla-La Mancha, que dispone que *“Corresponde a la Consejería competente en materia de servicios sociales el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como la expedición, renovación y extinción del título que acredita dicha condición, a través del procedimiento que se establezca reglamentariamente”*. La disposición final primera de la misma, faculta al Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la Ley.

El proyecto normativo sometido a dictamen debe incardinarse en el marco de las citadas previsiones legales como desarrollo de las mismas, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno en virtud de lo dispuesto en



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

el artículo 57.c) de la mencionada ley que encomienda a ese órgano el desarrollo reglamentario de la legislación autonómica sobre servicios sociales.

El Decreto proyectado tiene, por tanto, el carácter de reglamento dictado en ejecución de la ley, por lo que en virtud del artículo 54.4 citado se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, si bien su contenido ha quedado reducido tras la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 55/2018, de 24 de mayo.

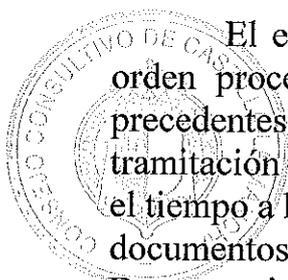
En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual la atribuye al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.

En su apartado segundo el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*.

Añade en el apartado tercero que *“en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. Cuando la disposición afecte a*

derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”.

Se ha dado cumplimiento al trámite de consulta previa, que fue introducido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con la finalidad de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados, indicando expresamente su artículo 133.1 que ha de tener lugar con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento. En dicho trámite únicamente presentó observaciones la Asociación Castellano-Manchega de Familias Numerosas, según se indica en el informe del Director General de Acción Social y Cooperación de 4 de diciembre de 2018.



El expediente sometido a consulta no ha ajustado su tramitación al orden procedimental establecido por las normas citadas en los párrafos precedentes, pues tanto la memoria como el acuerdo de inicio de la tramitación por parte de la Consejera de Bienestar Social son posteriores en el tiempo a la elaboración del primer borrador, puesto que el primero de estos documentos describe el contenido y la estructura del primer borrador de Decreto, si bien este no se ha incorporado al expediente remitido a este Consejo.

Respecto a esta alteración cronológica en la realización de trámites, además de distorsionar la lógica procedimental que prevé el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, cabe señalar, conforme ya ha manifestado este Consejo en anteriores pronunciamientos que “[...] *la consideración de la memoria y de la orden que autoriza la iniciativa reglamentaria como una mera sanción de lo ya actuado, desvirtúa la finalidad principal para la cual ambos trámites son exigidos legalmente, es decir, justificar la necesidad del nuevo proyecto y la incidencia que supondrá su aprobación de cara a los sectores concretos de la realidad que se pretenden normar*” (entre otros muchos, dictamen número 240/2018, de 4 de julio).

Según la documentación que obra en el expediente, la participación en la elaboración de la norma se ha concretado en un trámite de información



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

pública del proyecto, que fue publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Continuando con el examen del procedimiento tramitado se han incorporado al expediente, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 36.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, los informes que se han estimado preceptivos. Figuran así, en primer término, los informes sobre racionalización y simplificación de procedimientos, emitidos por el Coordinador de Calidad y un Inspector Analista de Servicios. También se han recabado los informes del Consejo Asesor de Servicios Sociales y del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, este último conforme prevé el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y de la Secretaria General del departamento impulsor de la iniciativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.1.c) del Decreto 87/2015, de 14 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Bienestar Social.

Asimismo, consta el informe sobre impacto de género de la norma proyectada, lo que da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha.

Finalmente, se ha recabado el informe del Consejo Regional de Infancia y Familia, órgano colegiado de carácter consultivo y de participación de las familias, a través de las entidades y asociaciones que las representen o que defiendan sus intereses, en la propuesta, definición, aplicación y seguimiento de las políticas públicas regionales de apoyo a las familias.

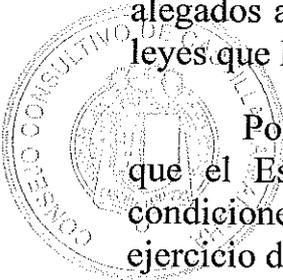
El expediente sustanciado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

A la vista de cuanto se acaba de exponer pueden entenderse cumplidas las previsiones que la Ley establece para la elaboración de las disposiciones

de carácter general, sin que se aprecien irregularidades esenciales que impidan continuar con el examen del contenido de la norma sometida a consulta.

III

Marco competencial y normativo.- El artículo 39.1 de la Constitución dispone que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia, precepto éste incluido en el capítulo III, de los principios rectores de la política social y económica, del Título I, por lo que el alcance de dicha garantía es el dispuesto en el artículo 53.3, que señala que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III del título I, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pudiendo ser solo alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.



Por otra parte, el artículo 149.1.1ª del texto constitucional establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.

En ejercicio de la competencia atribuida por el anterior precepto constitucional, el Estado aprobó la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, cuya disposición final primera relativa a la habilitación competencial dispone que la misma, de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 y 53 de la Constitución define las condiciones básicas para la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas y resulta de aplicación general al amparo del artículo 149.1.1ª, 7ª y 17ª. Se exceptúan de lo anterior los artículos 11 a 16, ambos inclusive, que serán sólo de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado.

De acuerdo con el preámbulo de la propia Ley 40/2003, de 18 de noviembre, esta responde a un triple objetivo: actualizar el régimen de protección de las familias numerosas, pues la normativa hasta entonces vigente databa de 1971 y había quedado obsoleta, fijar las condiciones básicas



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

que garanticen su protección en todo el Estado y concretar la acción protectora que en ese ámbito lleve a cabo la Administración General del Estado.

De lo anterior se desprende el carácter diversificado de la norma que, junto a medidas concretas que contienen beneficios directamente diseñados por ella, existen otras previsiones meramente programáticas, consistiendo en directrices que los poderes públicos habrán de observar en sus diversos ámbitos de actuación pero sin concretar en cada uno de ellos los beneficios y prestaciones a que tendrán derecho los integrantes de las familias numerosas. De este modo la norma abre un amplio margen tanto a la Administración estatal como a las Comunidades Autónomas en la configuración y desarrollo de las concretas medidas protectoras que otorgue a estas unidades familiares.

La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, ha sido objeto de varias modificaciones, entre ellas, mediante la Ley 26/2015, de 28 de julio, por la que se modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, para reformar las condiciones de mantenimiento de los efectos del título oficial de familia numerosa, al objeto de que los hermanos menores que han generado para la familia el derecho al título puedan disfrutar de estos beneficios, evitando la pérdida del título y de todos los beneficios para toda la familia cuando los hermanos mayores van saliendo del título, por dejar de cumplir el requisito de edad.

La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, norma ésta parcialmente dotada de carácter básico.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha con base en el artículo 31.1.20 de su Estatuto de Autonomía ostenta la competencia exclusiva sobre *“Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*.

En lo que se refiere específicamente a las familias numerosas se ha aprobado la Ley 17/2010, de 29 de diciembre, de Familias Numerosas y Maternidad de Castilla-La Mancha, al objeto de establecer, en lo que respecta a las familias numerosas, un marco jurídico autonómico de apoyo a las familias numerosas, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus miembros.

En el ámbito organizativo se ha aprobado el Decreto 49/2019, de 21 de mayo, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha, órgano colegiado, consultivo y de participación de las distintas entidades y asociaciones representativas en el ámbito de infancia y familia, entre cuyos miembros figuran tres personas propuestas, entre otras organizaciones por Federaciones o Asociaciones de familias numerosas.

Igualmente se han aprobado por la Administración autonómica medidas de protección adoptadas en gran medida en el marco de la legislación sectorial. Así cabe citar en primer lugar el Decreto 80/2012, de 26 de abril, regula ayudas económicas a familias numerosas y familias acogedoras de Castilla-La Mancha; el Decreto 1/2016, de 10 de enero, regula los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados no universitarios, que incluye la condición de familia numerosa como criterio de baremación; el Decreto 3/2004, de 20 enero, de régimen jurídico de las Viviendas con Protección Pública de Castilla-La Mancha, el Decreto 41/2017, de 4 de julio, de medidas para facilitar el acceso a viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, o la Orden de 25 de septiembre 2014, de la Consejería de Fomento, por la que se establece una ayuda consistente en la reducción en el precio del billete del transporte público regular interurbano de uso general por carretera para las personas integrantes de familias numerosas.

Finalmente debemos citar la Orden de 26 de junio de 2008, por la que se regula el procedimiento del reconocimiento de la condición de familia numerosa, la emisión del título de familia numerosa y la tarjeta individual del mismo en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que es la norma que se prevé derogar con la aprobación del Decreto sometido a dictamen.



Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha

IV

Observaciones al proyecto de Decreto.- Pasando al examen del proyecto de Decreto sometido a dictamen, puede afirmarse que, en términos generales, su contenido se adecua al ordenamiento jurídico, al ser respetuoso tanto con el ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma como con la normativa estatal básica.

Procede a continuación efectuar algunas observaciones de distinto alcance que pretenden contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada.

Título. El apartado I.b).7 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 -cuya aplicación ha sido aceptada con carácter general en el ámbito de la Comunidad Autónoma- establece que el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial.

Del examen del contenido del proyecto se observa que el mismo no sólo tiene por objeto la regulación de un único procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y emisión del título correspondiente, sino que también se regulan los procedimientos para la pérdida de dicha condición, y para la renovación y modificación del título.

Por ello se considera más preciso que el título de la disposición expresase que en el mismo se regulan los procedimientos para el reconocimiento y para la pérdida de la condición del título de familia numerosa, así como la emisión, modificación y renovación del título correspondiente.

Parte expositiva.- El apartado I.c).12 de las citadas Directrices de Técnica Normativa establece que la parte expositiva de la norma "*cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta*".

La parte expositiva incluida en el proyecto da cumplimiento, en términos generales, a las exigencias establecidas en dicha directriz, si bien se

sugieren algunas modificaciones en su estructura para dotarla de una mayor claridad en su exposición.

Así, las referencias a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas contenidas al final del párrafo segundo y en el párrafo cuarto, deberían trasladarse al primer párrafo o en un nuevo párrafo a continuación de este, puesto que en el mismo es donde se hace referencia a los aspectos básicos de dicha ley que afectan al desarrollo reglamentario objeto de la norma proyectada.

De este modo, tras identificar la norma estatal e indicar que en la misma se establece con carácter básico el concepto de familia numerosa, sus tipos, los requisitos para su reconocimiento y las normas generales sobre los procedimientos que afectan al título de familia numerosa, se explicaría que su validez es para todo el territorio nacional y que la atribución de la competencia para el reconocimiento, expedición y renovación del título corresponde a la Comunidad Autónoma de residencia del solicitante.



Seguidamente se podría completar la normativa estatal con la referencia a los aspectos básicos contenidos en el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, para seguidamente pasar a describir la normativa autonómica y los motivos que aconsejan la aprobación de una nueva norma reguladora de los procedimientos de reconocimiento y pérdida de la condición de familia numerosa y de expedición, renovación y modificación del título que lo acredita.

Finalmente cabe concluir con una breve referencia a los aspectos procedimentales más relevantes de la elaboración, tal como se propone en el proyecto.

Artículo 1. Objeto.- La determinación del objeto de la norma debe incluir todo su contenido. Por ello se sugiere incorporar la referencia al procedimiento de pérdida de la condición de familia numerosa, así como al de modificación del título, por tratarse de cuestiones que se regulan en el mismo.



Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha

Artículo 2. Ámbito de aplicación y competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa.- El título de este artículo no refleja todo su contenido pues hace referencia sólo al “reconocimiento”, lo que entra en contradicción con sus dos apartados que hacen referencia, además de al reconocimiento de la condición de familia numerosa, a la pérdida de dicha condición y a su renovación y modificación.

En este apartado 2 se recomienda añadir que las Delegaciones Provinciales son las competentes para tramitar los expedientes.

Artículo 5. Solicitud y documentación para la obtención del título de familia numerosa.- Resulta recomendable que se unifique la denominación del procedimiento regulado en aras de una mayor claridad y precisión. Así, en el título de este artículo se denomina “solicitud [...] para la obtención del título de familia numerosa” y en el apartado 1 se refiere a la “solicitud de reconocimiento de familia numerosa”. Previamente el artículo 1 utiliza la expresión “procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa”.

Por otra parte, pese a que el enunciado de este artículo señala que regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, el apartado 4 del mismo contiene una referencia a las solicitudes de “renovación o modificación del título”, cuestiones estas que deberían regularse en los artículos destinados específicamente a dichos procedimientos o bien, incorporar al texto un capítulo estableciendo disposiciones comunes a todos los procedimientos.

Artículo 8. Resolución.- Resulta poco claro, pues el primer apartado indica que se refiere a los procedimientos de reconocimiento y de renovación, mientras que el apartado 3 se refiere a los de reconocimiento, renovación o modificación.

Razones de orden y claridad recomiendan que o bien se establezcan unas disposiciones comunes para todos los procedimientos, o bien que las cuestiones que se refieren a los procedimientos de renovación, modificación o pérdida de la condición de familia numerosa se incorporen a los artículos que regulan específicamente estos procedimientos.

Artículo 9. Vigencia y efectos del título.- El apartado 2 de este artículo fija una serie de excepciones a la regla general de vigencia indefinida del título -en tanto no se modifiquen las circunstancias que motivaron su otorgamiento-, establecida en el apartado precedente.

El enunciado del apartado 2 indica que “*la vigencia del título será de un año desde su expedición*”. Sin embargo, de modo claramente contradictorio, los tres supuestos a los que se aplica establecen fechas determinadas de finalización de la vigencia, en concreto, el 30 de noviembre de cada año (letra a) y el 31 de julio de cada año (letras b y c).

Por tanto, debe modificarse la redacción para establecer con claridad si la vigencia del título en estos supuestos es de un año desde su expedición o bien, la que resulte entre la fecha de expedición y la especificada en cada uno de los apartados.

Artículo 11. Documentación necesaria para la renovación del título.- Dado que el contenido de este artículo también regula la forma y lugar de presentación de las solicitudes de renovación, debería modificarse el título del artículo para contemplar esta circunstancia.

Disposición final primera. Habilitación normativa.- Este apartado habilita al titular de la Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales para dictar cuantas instrucciones sean necesarias para la interpretación y desarrollo de este Decreto.

Se propone suprimir la referencia a dicho órgano, siendo suficiente una referencia genérica al órgano con competencia en materia de gestión del título de familia numerosa. No es conveniente individualizar el órgano que actualmente tiene atribuido una competencia determinada, al objeto de garantizar la permanencia de la regulación contenida en la norma y la seguridad jurídica de quien ha de aplicarla.

Esta misma observación es aplicable a la referencia a la citada Viceconsejería contenida en la disposición final segunda.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.- No establece un periodo de *vacatio legis* sin que tampoco conste justificación alguna para ello.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Dado que del expediente remitido no se desprende razón alguna que pudiera justificar la inmediata entrada en vigor de la norma que se examina, se sugiere ampliar el plazo de entrada en vigor que contiene la presente disposición por el previsto en el artículo 2.1 del Código Civil.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la emisión del título de familia numerosa en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin que se señale como esencial ninguna de las consideraciones formuladas.”

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

Toledo, 12 de marzo de 2020



LA SECRETARIA GENERAL

EL PRESIDENTE

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL