

**Título:** *Resolución por la que se recomendó a la Directora General de Protección a la Infancia y Familia del Gobierno de Canarias, que proceda a reconocer la condición de familia numerosa a la unidad familiar formada por el ciudadano, su pareja y sus hijos e hija y realizara revisión de oficio, en caso de aceptación de la resolución, de las desestimaciones que hubiera realizado con respecto a las parejas de hecho inscritas en el Registro de Parejas de Hecho de Canarias, que reúnan los requisitos establecidos Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.*

**Q19/707:** *Resolución del Diputado del Común dirigida a la Directora General de Protección a la Infancia y Familia del Gobierno de Canarias, por la que se recomendó que proceda a reconocer la condición de familia numerosa a la unidad familiar formada por el ciudadano, su pareja y sus hijos e hija y realizara revisión de oficio, en caso de aceptación de la resolución, de las desestimaciones que hubiera realizado con respecto a las parejas de hecho inscritas en el Registro de Parejas de Hecho de Canarias, que reúnan los requisitos establecidos Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.*

Obra en la Diputación del Común, el expediente de queja que ha quedado registrada con la referencia **Q19/707**, que rogamos cite en posteriores comunicaciones, promovida por doña María Eugenia Brito Quintero, alusiva al reconocimiento del título de familia numerosa.

Una vez llevada a cabo la correspondiente investigación, constan los siguientes

### **ANTECEDENTES**

I. Con fecha 27 de marzo de 2018, la Sra. (...) , presentó escrito de queja en esta Diputación, en el que ponía de manifiesto que, con fecha 11 de enero de 2019, solicitó la renovación del carnet de familia numerosa (expedido el --- de febrero de 2017) y que la solicitud de renovación le fue denegada por no acreditar la existencia de vínculo conyugal.

Exponía la ciudadana que sus condiciones personales no han variado desde que le fue expedido por primera vez su carnet de familia numerosa, por lo que no entiende por qué en su momento se accedió a su expedición y ahora no. Asimismo, añadía que verbalmente le indicaron que esto se debe a la aplicación de la ley reguladora de este procedimiento, modificada en julio de 2015.

Aportaba junto a su escrito de queja copia de la Resolución de la Directora General de Protección a la Infancia y la Familia por la que no se reconocía la condición y se le deniega la renovación de su Título.

II. Con fecha 19 junio de 2019 (r.s. ) esta defensoría remitió una Resolución a esa Dirección General en la que se recomendaba que procediera a reconocer la condición de familia numerosa a una pareja de hecho.

A la vista de los antecedentes expuestos, esta institución estima necesario remitirle, de nuevo, la siguiente

### **CONSIDERACIÓN**

**ÚNICA.-** La Constitución Española de 1978 (CE) establece en su artículo 39 que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

Nuestro Tribunal en su Sentencia 116/1999, de 17 de junio (BOE núm. 162, de 08 de julio de 1999) aclara que no existe constricción del concepto de familia a la familia de origen matrimonial por relevante que sea en nuestra cultura -en los valores y en la realidad de los comportamientos sociales- esa modalidad de vida familiar.

Pues bien, la protección que el art. 39.1 de la CE dispensa a la familia no queda limitada, como aclara nuestro Tribunal Constitucional a la "familia legítima matrimonial", sino que puede

comprender otras formas de convivencia. Así, un sector de la doctrina funda el reconocimiento jurídico de las parejas de hecho en la existencia de un derecho fundamental a no casarse, que consideran consagrado en la CE, como reverso al derecho constitucional a contraer matrimonio.

En la Exposición de Motivos de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas se puede leer que la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, desempeña múltiples funciones sociales, que la hacen merecedora de una protección específica, tal y como señalan numerosos instrumentos internacionales, entre los que destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Carta Social Europea.

Asimismo, recoge la Exposición de Motivos de la citada ley que, dentro de las diversas realidades familiares, las llamadas familias numerosas presentan una problemática particular por el coste que representa para ellas el cuidado y la educación de los hijos o el acceso a una vivienda adecuada a sus necesidades. Estas circunstancias pueden implicar una diferencia sustancial con el nivel de vida de otras familias con menos hijos o sin ellos.

Pues bien, nuestra Constitución Española recoge esta concepción del principio de igualdad material en el artículo 9.2, concepción que nuestro Tribunal Constitucional expone sintéticamente:

- El artículo 9.2 de la Constitución española es un precepto que compromete la acción de los poderes públicos, a fin de que pueda alcanzarse la igualdad sustancial entre los individuos, con independencia de su situación social (STC 39/1986, de 31 de marzo).

- El artículo 9.2 puede imponer, como consideración de principio, la adopción de normas especiales que tiendan a corregir los efectos dispares que, en orden al disfrute de bienes garantizados por la Constitución, se sigan de la aplicación de disposiciones generales en una sociedad cuyas desigualdades radicales han sido negativamente valoradas por la propia Norma Fundamental. (STC 19/1988, de 16 de febrero).

- La incidencia del mandato contenido en el artículo 9.2 sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, encierra el artículo 14 supone una modulación de este último, en el sentido, por ejemplo, de que no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida -antes al contrario- la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprenden en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial. (STC 216/1991, de 14 de noviembre).

Por lo expuesto, no es acorde con el espíritu de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas una interpretación restrictiva de la misma, de acuerdo con su exposición de motivos. Tampoco pretendemos que se aplique el principio de igualdad de trato entre el matrimonio y la convivencia extramatrimonial o unión de hecho, puesto que el Tribunal Constitucional ya ha reiterado que no son situaciones jurídicamente equivalentes (STC, sección 1º, de 23 de abril de 2013, nº 93/2013, recurso 5297/2000). Ahora bien, la Ley 40/2003, por el contrario no determina que el vínculo conyugal sea un elemento configurador o excluyente del concepto de familia numerosa lo que hace innecesario, a juicio de esta institución, entrar a valorar una pretendida equiparación entre las uniones matrimoniales y las uniones de hecho.

Pues bien, como es bien sabido por esa administración autonómica, la interpretación de las normas jurídicas ha de atender, no sólo al sentido propio de sus palabras, sino también a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas y fundamentalmente a su espíritu y finalidad (artículo 3.1 del Código Civil), por lo que se demanda una interpretación del ordenamiento jurídico en el que se intensifique aquello que quiere el artículo 53.2 CE, esto es, que la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos informen del reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de la política social y económica, Capítulo Tercero del Título Primero de la Constitución, en el que se incluye el artículo 39, esto es, por un lado, la protección social, económica y jurídica de la familia y por otro, la asistencia de todo orden que los padres y madres deben prestar a su hijos e hijas durante su minoridad de edad y en los demás casos que legalmente proceda, contemplados desde la composición de la unidad familiar hoy generalizada (STS951/2019, de 25 de marzo).

Por tanto, el legislador ha optado por garantizar la protección social, económica y jurídica de las familias numerosas por lo que no se puede interpretar las disposiciones legales aplicables de un modo incompatible con la Constitución, cuando es posible otra interpretación alternativa, y como ya habíamos apuntado, una interpretación restrictiva pugnaría con la Exposición de motivos de la Ley 40/2003.

A mayor abundamiento, la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativa del TSJ de Castilla y León de 15 de junio de 2015, Recurso 382/2012, recuerda que:

“No en vano el concepto de unidad familiar remite al de familia y la legislación sobre familia (por ejemplo, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas) incluye a toda la unidad de convivencia formada por los hijos y sus progenitores, con independencia del estado civil de éstos, puesto que no cabe olvidar en este caso estamos refiriéndonos a unas ayudas que desarrollan el mandato del artículo 39 de la Constitución dirigido a la protección social, económica y jurídica de la familia y el concepto constitucional de familia protege a la unidad de convivencia de hijos y progenitores, sin tomar en consideración el estado civil de éstos y además obligando a un trato igual con independencia de la filiación matrimonial o extramatrimonial, de los hijos y del estado civil de los progenitores”.

Por consiguiente, con independencia de que proceda adecuar la normativa básica estatal a la nuevas realidades familiares, como ya viene apuntando en sus informes anuales el Defensor del Pueblo estatal desde el año 2008, esta institución considera que esa dirección general puede hacer una interpretación de la Ley 40/2003 de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas menos restrictiva a tenor de lo establecido en nuestro Código Civil artículo 3:

Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

En virtud de los antecedentes y de la consideración expuesta, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 de la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, se resuelve remitir a V.I. la siguiente Resolución de la Diputación del Común:

## RECOMENDACIÓN

- Que, de conformidad con la consideración única de esta Resolución se proceda a reconocer la condición de familia numerosa a la unidad familiar formada por la ciudadana, su pareja y sus hijos e hija.

-Que, en el caso de aceptación de la presente resolución, se proceda a realizar una revisión de oficio de las desestimaciones que haya realizado esa administración autonómica, con respecto a las parejas de hecho inscritas en el Registro de Parejas de Hecho de Canarias, que reúnan los requisitos que establece Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

De conformidad con lo previsto en el art. 37.3 de la citada Ley 7/2001, deberá comunicar a este Comisionado Parlamentario si acepta o rechaza la presente Resolución, en término no superior al de un mes, con expresión en caso de ser aceptada, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma y, en caso contrario, motivando las razones de su rechazo.