

Título: Resolución por la que se recordó a la Directora General de Protección a la Infancia y Familia del Gobierno de Canarias, el deber legal de dictar resolución expresa y notificarla al interesado, estimando o desestimando su solicitud. Asimismo, se le recomendó que proceda a reconocer la condición de familia numerosa a la unidad familiar formada por el ciudadano, su pareja y sus dos 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.

Q18/1494: Resolución del Diputado del Común dirigida a la Directora General de Protección a la Infancia y Familia del Gobierno de Canarias, sobre el deber legal de dictar resolución expresa y notificarla al interesado, estimando o desestimando su solicitud. Asimismo, se le recomendó que proceda a reconocer la condición de familia numerosa a la unidad familiar formada por el ciudadano, su pareja y sus dos 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.

Nuevamente nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente de queja que se tramita en esta Institución con la referencia más arriba indicada, alusivo al reconocimiento de la condición de familia numerosa.

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

ANTECEDENTES

I. Con fecha 12 de septiembre de 2018, el Sr. (...), presentó escrito de queja en esta institución, en el que ponía de manifiesto que, en el mes de mayo de 2018, tuvo lugar el nacimiento de su tercer hijo, fruto de su relación con Dña. (...), con (...), ambos inscritos como pareja de hecho en el Registro de Parejas de Hecho del Gobierno de Canarias.

Exponía el ciudadano, en su escrito de queja, que habían solicitado el Título de Familia Numerosa en esa Dirección General, donde al parecer, tras un cambio de criterio en la interpretación de la Ley de Familias Numerosas, les instaban a elegir entre uno de los dos progenitores como beneficiarios de dicho título, por el hecho de no estar casados.

Consideraba el interesado que tal cambio de criterio les deja ante una situación de agravio comparativo, pues a día de hoy, dentro de nuestra comunidad autónoma figuran parejas en las mismas circunstancias, en la que todos los miembros de la unidad familiar disponían de su reconocimiento de familia numerosa.

II. Admitida la queja a trámite se requirió informe el 29 de noviembre de 2018 (r/s ...) a esa Administración autonómica para que nos informara acerca de lo expuesto por el Sr. (...), así como del trámite administrativo dado a la solicitud de reconocimiento del Título de Familia Numerosa, cuya copia adjuntábamos para su mejor localización.

III. La solicitud de informe fue reiterada el 14 de enero de 2019 (r.s. ...), recibiendo respuesta el 30 de enero de 2019 (r.e. ...), mediante informe de esa Dirección General de 23 de enero de 2019 en el que se comunica lo siguiente:

“(…) El tratamiento de las parejas de hecho en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, como consecuencia de la redacción actual en su artículo 2.3, que dispone que “ a los efectos de esta ley, se consideran ascendientes (...) o ambos conjuntamente cuando exista vínculo conyugal y, en su caso al cónyuge de uno de ellos”, impide que figuren conjuntamente los dos miembros de la pareja de hecho en el título cuando no concurre vínculo

conyugal, siendo tal exigencia expresa y deliberada en la ley, por lo que de mantener el criterio de que se puede extender a parejas no casadas sin una previa modificación normativa en tal sentido, contravendría la norma.

El título de familia numerosa tiene validez en todo el Estado sin necesidad de acto alguno de reconocimiento (artículo 5.2 de la ley) y solo puede expedirse al amparo de lo previsto en la ley estatal vigente, que no prevé, como se ha expuesto, la posibilidad de que sea extendido a ambos ascendientes conjuntamente sin que exista vínculo conyugal, motivo por el cual se les ha instado a elegir entre uno de los dos progenitores como beneficiario de dicho título”.

A la vista de los hechos reseñados, esta Institución estima necesario realizar las siguientes consideraciones

CONSIDERACIONES

Primera.-Resolución Expresa.

Conviene, con carácter previo, poner de manifiesto que no se ha informado a esta Institución qué trámite administrativo ha dado a la solicitud de reconocimiento del Título de Familia Numerosa, cuya copia le adjuntábamos en nuestra petición de informe, por lo que le recordamos su deber legal de resolver la misma.

El ejercicio de las potestades administrativas se manifiesta, fundamentalmente, a través del procedimiento administrativo, cuya forma normal de terminación se plasma en la resolución administrativa, frente a la cual la ciudadanía puede ejercer su derecho a recurrir la misma si lo considera oportuno.

Por lo expuesto, esa Administración debe dictar resolución expresa y notificarla al interesado, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Segundo.- Título de Familia Numerosa.

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 Constitucional 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 1ª, 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 las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 de la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, he resuelto remitirle la siguiente Resolución del Diputado del Común:

RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES

- Que tiene la Administración Pública de actuar, en todo caso, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, y por tanto, de ceñirse estrictamente a lo establecido en la normativa vigente, particularmente, en el caso que nos ocupa, al cumplimiento del:
- Artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dictando resolución expresa y notificándola al interesado estimando o desestimando su solicitud.

RECOMENDACIÓN

- Que, de conformidad con la consideración segunda de esta Resolución, se proceda a reconocer la condición de familia numerosa a la unidad familiar formada por el ciudadano, su pareja y sus dos 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 del Diputado del Común, en término no superior al de un mes. En el caso de que acepte la Resolución, deberá comunicar las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma. En el caso contrario, deberá remitir informe motivado del rechazo de la misma.