



**LEY DE FAMILIAS NUMEROSAS Y MANTENIMIENTO DEL TÍTULO, O EL
ABSURDO DE UNA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA QUE DEROGA DE
FACTO LA EFICACIA DE LA REFORMA***

M^a Carmen González Carrasco

Centro de Estudios de Consumo

Profesora de Derecho civil acreditada al Cuerpo de Catedráticos

Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 9 de noviembre del 2016

Son cada vez son más frecuentes los ejemplos que nos demuestran que la sobrealimentación burocrática del Estado de las Autonomías conduce de forma irremediable a la crisis del principio de legalidad en favor de una administrativización creciente de los derechos de los ciudadanos.

El último ejemplo, que afectará a miles de familias numerosas, lo constituye la interpretación restrictiva del derecho al mantenimiento del título de familia numerosa que están realizando las Consejerías con competencias en familia y bienestar social en relación con la aplicación de la Disposición Final Quinta de la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia, por la que se modifica el artículo 6 de la Ley 40/2003, de las Familias Numerosas. Como es sabido, la Ley de Familias Numerosas 40/2003 es una norma de carácter estatal que resulta de aplicación general al amparo del artículo 149. 1. 1^a, 7^a y 17^a de la Constitución (salvo los artículos 11 a 16), y que, en desarrollo de su artículo 39, regula los beneficios de las familias numerosas, estableciendo los requisitos para la obtención y utilización del título, así como los necesarios para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y de su categoría específica como general o especial.

* Trabajo realizado en el marco de la Ayuda del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento) del Ministerio de Economía y Competitividad, otorgada al Grupo de investigación y Centro de investigación CESCO, *Mantenimiento y consolidación de una estructura de investigación dedicada al Derecho de consumo*, dirigido por el Prof. Ángel Carrasco Perera, de la UCLM, ref. DER2014-56016-P.



El texto original del art. 6 de la LFN 40/2003 establecía únicamente lo siguiente:

«*Artículo 6. Renovación, modificación o pérdida del título.*

El título de familia numerosa deberá renovarse o dejarse sin efecto cuando varíe el número de miembros de la unidad familiar o las condiciones que dieron motivo a la expedición del título y ello suponga un cambio de categoría o la pérdida de la condición de familia numerosa”.

La DF 5ª de la Ley 26/2015 **añade** un nuevo párrafo al anterior texto, que se expresa así: *El título seguirá en vigor, aunque el número de hijos que cumplen las condiciones para formar parte del título sea inferior al establecido en el artículo 2, mientras al menos uno de ellos reúna las condiciones previstas en el artículo 3. No obstante, en estos casos la vigencia del título se entenderá exclusivamente respecto de los miembros de la unidad familiar que sigan cumpliendo las condiciones para formar parte del mismo y no será aplicable a los hijos que ya no las cumplen.»*

Algunas Comunidades Autónomas consideran que la llegada de un hijo a la edad establecida en el art. 3.1.a) de la Ley 40/2003 implica el mantenimiento de la *condición* de familia numerosa para el resto de miembros de la unidad familiar, pero ello sujeto a una eventual pérdida de la *categoría* especial que tuviera el título en vigor en virtud del número de hijos anteriormente beneficiarios del mismo. Las siguientes líneas están dirigidas a explicar por qué dicha interpretación no fiel ni al tenor ni al espíritu de la modificación legal operada en el artículo, y a argumentar en favor de que es el título en su integridad (con su condición y categoría) y no sólo la condición de familia numerosa, la que se mantiene.

Y es que, una correcta interpretación de este artículo, una vez aplicados los criterios de la Teoría de la Argumentación Jurídica de Robert Alexy -criterios que además se recogen casi en su totalidad en el art. 3 del Código Civil-, arroja el resultado que sigue:

- A) Interpretación LITERAL. Las normas claras han de ser interpretadas, en primer lugar, conforma su **tenor literal**, ya que “*in claris, non fit interpretatio*”. Según este primer y preferente criterio de interpretación, la actual redacción de la norma tiene dos enunciados:
- a. El primero, la regla general, que establece la necesidad de renovar o modificar el título cuando cambien las condiciones que dieron lugar a su expedición y (además) este cambio de lugar a un cambio de categoría o a la pérdida de la condición de familia numerosa.



- b. El segundo enunciado indica que el título no variará para el resto de los miembros de la familia cuando algunos de los hijos salgan del mismo y pierdan el derecho a utilizarlo por no cumplir con los requisitos del art. 3.1.a) de la Ley 40/2003.

El título es, según el mismo artículo 6, el documento que acredita, no sólo la condición, sino también la categoría de familia numerosa. Se compone, por lo tanto, de dos elementos. Si la modificación legal que se introduce con el segundo párrafo hubiera querido el mantenimiento de la condición de familia numerosa, pero no de la categoría que ésta disfrutase con anterioridad, así lo habría establecido. Pero no lo ha hecho. El nuevo párrafo se refiere al mantenimiento del título con todos sus componentes. Donde el legislador no distingue, el intérprete no debe distinguir. Como apoyo de esta interpretación literal hay que tener en cuenta, además, que las normas que otorgan derechos (como la presente) han de ser interpretadas de la forma más amplia permitida por su tenor literal, mientras que las normas que limitan derechos, han de interpretarse de la forma menos restrictiva de éstos.

- B) Interpretación SISTEMÁTICA. Las normas han de ser interpretadas atendiendo al **lugar donde el legislador las ubica** dentro del texto legal. El mantenimiento del título, que es precisamente el párrafo añadido por la reforma legal, se sitúa detrás de la norma general. Su sentido es, pues, excepcionar lo dispuesto en el primer párrafo, para dejar claro que en este caso, no se darán los cambios que exigen la modificación del título (esto es, no hay variación del título, luego no hay pérdida de condición ni cambio de categoría).
- C) Interpretación TELEOLÓGICA. Las normas han de ser interpretadas **conforme a su finalidad** (normalmente se refleja en el Preámbulo de las leyes, en este caso, en el de la Ley de reforma, Ley 26/2015). Esta finalidad es clara: la igualdad de derechos y oportunidades entre los hijos mayores (que ya disfrutaron de los beneficios de la condición y categoría pudiendo materializarlas después) y los menores (que de otra forma perderían las ventajas económicas disfrutadas por sus hermanos a pesar de *arrostrar* las limitaciones económicas – perdurables en el tiempo - de haber pertenecido a una familia numerosa de determinada categoría y de haber sido ellos quienes dieron lugar a la condición y categoría de familia numerosa concreta).
- D) Interpretación AUTÉNTICA. Este es el criterio que invita a averiguar la **interpretación más acorde a la idea sobre la que recayó la aprobación parlamentaria**. Esto se corrobora en la tramitación legal de los debates parlamentarios que se publican en el BOE. El texto del proyecto fue objeto de



numerosas enmiendas, pero ninguna discutió la vigencia del título (en su totalidad) sino que todas¹ tuvieron por objeto la propuesta de ampliación de todos los beneficios de la reforma a títulos que ya habían perdido su vigor antes de la entrada en vigor de la Ley 26/2015².

- E) **REDUCTIO AD ABSURDUM (de reducción al absurdo)**. Alexy creía (es cierto que ingenuamente) que el legislador actuaba siempre de forma racional; esto es, que todo lo que el legislador dispone ha de ser interpretado de forma que tenga un sentido, descartando todo resultado interpretativo que conduzca al absurdo. El único sentido lógico de la reforma es el que mantiene el título en su totalidad, puesto que si el primer párrafo fuera aplicable cumulativamente con el segundo, el propio segundo párrafo quedaría anulado por el tenor del primero, que éste también exige variar el título cuando se pierde la condición. Si no se pierde la condición, tampoco la categoría, ya que el segundo párrafo no dice que no se pierde la condición sino que afirma que lo que no se pierde es el título (en su totalidad). El sentido de la frase “en estos casos la vigencia del título se entenderá exclusivamente respecto de los miembros de la unidad familiar que sigan cumpliendo las condiciones para formar parte del mismo” que se contiene en el párrafo primero del artículo 6 (preexistente a la reforma) significa únicamente lo que aclara el resto de la frase: que el hijo que deja de cumplir los requisitos del artículo 3.1.a) Ley 40/2003 no puede hacer uso del título. Porque si la interpretación fuese reducir categorías en función del número de hijos restantes, ¿qué ocurriría en los casos en que se queda uno solo de los hijos? La respuesta nos conduciría al absurdo de que se perdería incluso la propia condición de familia numerosa, y con ello el propio título, que es lo que la reforma operada por la Ley 26/2015 ha querido evitar.
- F) **Interpretación CONFORME A LA CONSTITUCIÓN**. Este es el único criterio no recogido en el art. 3 del Código Civil y, sin embargo, es el más importante en la actualidad. **Una interpretación acorde con la CE** exige que la norma se interprete

¹ Los textos y debates parlamentarios que precedieron a la aprobación de la Ley 26/2015 pueden consultarse en:

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOC=S=1-1&DOCORDER=FIFO&QUERY=\(121%2F000131*.NDOC.\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXDSS.fmt&DOC=S=1-1&DOCORDER=FIFO&QUERY=(121%2F000131*.NDOC.))

² Con el limitadísimo éxito y la consiguiente decepción provocada por la única introducción de una Disposición transitoria quinta (“Extensión de los beneficios relativos a los derechos de matriculación y examen en el ámbito de la educación a los títulos de familia numerosa en vigor a partir de 1 de enero de 2015”), según la cual, la modificación del artículo 6 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre (RCL 2003, 2694), de Protección a las Familias Numerosas, prevista en la disposición final quinta, será aplicable, *a los exclusivos efectos de acceder a los beneficios en el ámbito de la educación relativos a los derechos de matriculación y examen previstos en el artículo 12.2.a) de la citada ley*, a los títulos de familia numerosa que estuvieran en vigor a 1 de enero de 2015.



de la forma más favorable a la protección de la infancia y de la familia (art. 39 y 53 CE). De otra forma, no se vería plenamente alcanzada la finalidad de desarrollo del mandato constitucional de protección de la familia que llevó a la aprobación de la Ley de Familias Numerosas, expresada en su artículo 1.2 (*“contribuir a promover las condiciones para que la igualdad de los miembros de las familias numerosas sea real y efectiva en el acceso y disfrute de los bienes económicos, sociales y culturales”*), y que la Disp. Final Quinta de la Ley 26/2015 ha querido mejorar, según su Preámbulo, evitando *“la paradoja de que los hermanos menores que han generado para la familia el derecho al título luego no pueden disfrutar de estos beneficios... por ello, esta reforma pretende acomodarse a la situación efectiva de las familias numerosas y evitar una situación de discriminación entre los hermanos”*.