

**CES**

**Dictamen 8/2010  
del Consejo Económico y  
Social de  
Castilla-La Mancha**

**sobre el Anteproyecto de Ley de las Familias  
Numerosas de Castilla-La Mancha**

**Aprobado en el Pleno  
del 28 de junio de 2010**



## Sumario

<b>I.</b>	<b>Antecedentes</b>	<b>5</b>
	I.1. Contexto normativo	6
<b>II.</b>	<b>Contenido</b>	<b>12</b>
<b>III.</b>	<b>Valoración y observaciones</b>	<b>13</b>
	III.1. De carácter general	13
	III.2. Al texto del proyecto	15
<b>IV.</b>	<b>Conclusión</b>	<b>20</b>

Documento disponible en  
[www.jccm.es/ces](http://www.jccm.es/ces)



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha por la Ley 2/1994, de 26 de julio, modificada por Ley 8/1997, de 5 de septiembre, previo estudio y tramitación en la Comisión del Área Social, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Pleno, en su sesión extraordinaria celebrada el 28 de junio de 2010, aprueba por unanimidad, el siguiente

## Dictamen

### I. Antecedentes

Con fecha 28 de mayo de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha escrito remitido por la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el que se solicita, a tenor del artículo 3.1 a) de la Ley 2/1994, de 26 de julio, la emisión del Dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley de las Familias Numerosas de Castilla-La Mancha".

El expediente, además del texto del Anteproyecto de Ley, sus correspondientes borradores previos, se compone de los siguientes documentos:

- Memoria justificativa del Anteproyecto de la Dirección General de la Familia, de 15 de febrero de 2010.
- Memoria económica de la Dirección General de la Familia, de 15 de febrero de 2010.
- Resolución del Consejero de Salud y Bienestar Social autorizando la iniciativa legislativa, de 16 de febrero de 2010.
- Escrito de alegaciones de la Asociación castellano-manchega de familias numerosas (ACAMAFAN), de 17 de marzo de 2010.
- Escrito de alegaciones de la Federación castellano-manchega de familias numerosas, de 22 de marzo de 2010.
- Escritos de la Dirección General de la Familia concediendo trámite de audiencia al SEPECAM, al Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha, a la Dirección General de la Vivienda, a la Consejería de Educación, a la Dirección General de Patrimonio Cultural y a la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios, de 13 de abril de 2010.
- Acta de la sesión ordinaria del Consejo Castellano-Manchego de Servicios Sociales de 14 de marzo de 2010 y certificación de la Secretaría del Consejo sobre el informe favorable al Anteproyecto, de 15 de abril de 2010.
- Certificación del Secretario del Consejo Regional de Municipios en el que se acredita el informe favorable al Anteproyecto de dicho órgano, de 15 de abril de 2010.

- Informe favorable al Anteproyecto del Secretario General de la Consejería de Salud y Bienestar Social, de 19 de abril de 2010.
- Alegaciones al Anteproyecto de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, de 19 de abril de 2010.
- Alegaciones al Anteproyecto del Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha, de 20 de abril de 2010.
- Alegaciones al Anteproyecto de la Dirección General de la Vivienda, de 21 de abril de 2010.
- Alegaciones al Anteproyecto realizadas por el Director General de Empleo del SEPECAM, de 22 de abril de 2010.
- Informes desfavorable y favorable al Anteproyecto de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de 28 de abril de 2010.
- Informe favorable al Anteproyecto del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 11 de mayo de 2010.
- Informe de la Secretaría General sobre las alegaciones presentadas en el trámite de información pública del Anteproyecto, de 12 de mayo de 2010.
- Certificado de la toma en consideración por el Consejo de Gobierno del Anteproyecto de Ley, de 18 de mayo de 2010.

El día 24 de junio de 2010 se reunió la Comisión del Área Social, con el fin de elaborar la correspondiente Propuesta de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo. En esta sesión de la Comisión de Trabajo se contó con la presencia del Ilmo. Sr. D. Hugo Muñoz, Director General de Familia, y del Ilmo. Sr. D. Carlos Barrios, Secretario General, ambos de la Consejería de Salud y Bienestar Social, que procedieron a realizar una exposición del texto remitido y efectuaron las aclaraciones necesarias a las dudas suscitadas entre los distintos Consejeros de la Comisión que así pudieron emitir, con más rigor, el Dictamen solicitado.

## I.1. Contexto normativo

### a) La protección a la familia en el contexto internacional.

La Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, proclama en su artículo 16.3 que *“La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”*. Por su parte, el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado asimismo por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, además de insistir en el papel institucional básico de la familia, fundamenta en esta razón el derecho a su protección por la sociedad y el Estado. La protección de la familia y de sus miembros se brinda también, directa o indirectamente, en otras disposiciones del Pacto: así el artículo 17 estipula que la familia no será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales y, por su parte, el artículo 24, prevé la protección de los derechos del niño, en su condición de menor o como miembro de una familia.

Desde el Consejo de Europa hay que destacar la Carta Social Europea, adoptada en Turín, el 18 de octubre de 1961, cuyo artículo 16 dispone literalmente que *“Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad, las partes contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayudas a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas”*.

La familia ha sido también objeto de atención en la legislación social de organismos como la Organización Internacional del Trabajo, desde la perspectiva de favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar. Así el Convenio nº 156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares del año 1981, buscó promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo entre los trabajadores con responsabilidades familiares y aquellos que no las tienen

Por lo que respecta a la Unión Europea, si bien los Tratados constitutivos no reconocen a las Instituciones comunitarias una competencia específica sobre política de familia, desde finales de los años 80 del pasado siglo se viene emanando una abundante legislación colateral. En la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los Trabajadores, de 9 de diciembre de 1989, su apartado 16 insiste en promover políticas de igualdad de trato entre hombres y mujeres que les permitan compaginar más fácilmente sus obligaciones profesionales y familiares. Hay que destacar también la Comunicación de la Comisión COM (89) 363 sobre las políticas de la familia que apuntó en su día importantes datos sobre el contexto demográfico, sociológico y económico de las familias europeas, que todavía siguen teniendo vigencia, así como de las medidas que resultaban deseables para mejorar la situación de dicha institución. En concreto, el año 1994 fue declarado “Año Europeo de la Familia”.

En los países de nuestro entorno, la protección a la familia se recoge también en el artículo 36 de la Constitución portuguesa de 1976; en el artículo 6 de la Ley Fundamental de Bonn, de 1949; en el artículo 29 de la Constitución italiana de 1948, o en los párrafos noveno y décimo del Preámbulo de la Constitución francesa de 1958.

## **b) La protección a la familia en España.**

### **Antecedentes normativos**

La primera vez que se constitucionaliza en España la protección a la familia con la perspectiva de derecho social es en el artículo 43 de la Constitución republicana de 1931, donde se proclama que *“La familia está bajo la salvaguarda especial del Estado”*, concretando después el deber de los padres de alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos, deberes para cuya ejecución, según este mismo precepto, se establecía una obligación subsidiaria del Estado.

Con el cambio de régimen político tras la Guerra Civil, el artículo 22 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, dispuso literalmente que *“El Estado reconoce y ampara a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad, con derechos y deberes anteriores y superiores a toda ley humana positiva”*. En el plano legislativo, la protección a las familias numerosas se había iniciado, sin embargo, con anterioridad mediante la Ley de 1 de agosto de 1941 que no había de tardar mucho en ser sustituida por la de 13 de diciembre de 1943, desarrollada por el Reglamento de 31 de marzo de 1944.

Con la Ley de Bases 193/1963, de 28 de diciembre, en la que se instaura por primera vez en España un modelo actual de Seguridad Social se anunció la concesión de una protección especial a las familias con hijos con discapacidad psíquica, llamada a repercutir, como es lógico, en el ámbito y modalidades de la dispensada a las familias numerosas, extremo asimismo tomado en consideración en la D.F. 4ª de la Ley de la Seguridad Social de 21 abril 1966, al establecer que el Gobierno revisaría el sistema vigente de protección a las familias numerosas.

Elo tuvo lugar con la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las familias numerosas, que constituye el antecedente inmediato de la regulación vigente. Esta Ley completa y perfecciona tanto la acción protectora que la Seguridad Social ha de ofrecer a las familias numerosas, como las garantías especiales que le son de aplicación en el ámbito del empleo y las relaciones laborales, manteniendo beneficios en materia fiscal, tales como las exenciones y bonificaciones de derechos y tasas de educación, en todos sus grados y niveles, y los derechos preferentes a la formación profesional o instituyendo, por otra parte, subsidios de educación especial en favor de las familias numerosas con hijos discapacitados. De igual modo, se les reconoció derecho preferente para la adjudicación de viviendas de protección oficial, mejoras en el régimen de financiación de las mismas y concesión de créditos para la adquisición de las no oficiales. Por último, se contemplaron reducciones en las tarifas y complementos de los transportes públicos.

## Constitución española y legislación vigente

En España, el artículo 39 de nuestra vigente Constitución obliga a los poderes públicos a asumir la protección familiar en el triple aspecto social, económico y jurídico, en consonancia con textos internacionales citados ya en el epígrafe anterior que, mediante su ratificación por nuestro país, no sólo pasaron a formar parte del ordenamiento jurídico interno sino que también, como advierte el artículo 10.2 CE, se convirtieron en criterios interpretativos de los derechos fundamentales y libertades reconocidos por nuestro Texto Magno. Y a diferencia de la Constitución de 1931, la protección brindada a la familia en este precepto no se configura con carácter subsidiario, sino que hay que entenderla como prestación positiva de los poderes públicos, en paralelo con el ámbito privado.

De la ubicación sistemática del artículo 39 CE podemos extraer, además, dos consecuencias fundamentales: en primer lugar que, por figurar debidamente separado del artículo 32 CE, que alude al derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica, la “familia” que protege la CE no necesariamente tiene que derivar del vínculo matrimonial. Pero, por otra parte, no resulta casual que el artículo 39 CE encabece el Capítulo III del Título I que, bajo la rúbrica *“De los principios rectores de la política social y económica”*, enmarca junto a la familia, otros importantes asuntos que, aunque expresamente no se hayan puesto

en relación con ella, han de tener como referente necesario la inserción del individuo en su núcleo familiar. De esta manera, las políticas públicas de protección a la familia se canalizan a través de la regulación del trabajo, los seguros sociales, la salud, el acceso a la cultura, el disfrute del medio ambiente o del patrimonio histórico, cultural y artístico, el derecho a la vivienda, la participación de la juventud en los ámbitos político, social, económico y cultural, la integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, la protección a los mayores, o a los consumidores y usuarios. De hecho, cuando el artículo 50 reconoce la protección dispensada por los poderes públicos a la que denomina "tercera edad", advierte que esta tutela se dispensará *"con independencia de las obligaciones familiares"*, marcando así una evidente separación entre la acción pública y la privada.

El punto de mayor preocupación del constituyente en relación con la familia, como se desprende de los nº 2 y 3 del artículo 39, es el de la protección integral de los hijos y la de la maternidad. Materias ambas que nos reconducen a otros preceptos constitucionales, como los referentes al principio de igualdad (artículos 9.2, 14, 23.2, 35 CE), la dignidad de la persona humana (artículo 10 CE), la protección de la intimidad personal y familiar (artículos 18, apartados 1 y 4 ó el artículo 20.4), derecho a la libre residencia (artículo 19), derecho a la educación (artículo 27), posibilidad de no verse obligado a declarar por razón de parentesco (artículo 24.2), derecho al matrimonio (artículo 32), derecho a la propiedad privada y la herencia (art. 33), etc.

De lo dicho en los párrafos anteriores, puede comprenderse la heterogeneidad del contenido de las normas que directa o indirectamente, pueden encaminarse a proteger a la institución familiar. Por eso, en lugar de realizar enumeraciones que nunca llegarían a ser exhaustivas, conviene centrar este contexto en lo que constituye objeto de regulación del Anteproyecto de Ley al que se refiere el presente Dictamen, es decir, la específica protección de los poderes públicos a las "familias numerosas".

En este sentido, hemos de destacar en el ámbito estatal, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, cuyo reglamento de desarrollo se aprobó mediante el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, modificado por el Real Decreto 1918/2008, de 21 de noviembre. Esta Ley y su Reglamento derogan la Ley 5/1971, de 19 de junio, que ya no se ajustaba a la realidad social y económica de nuestros días. Por tratarse de una norma preconstitucional, muchos conceptos quedaban obsoletos y los beneficios previstos en ella habían caído en su mayor parte en desuso. Por otra parte, la Ley no se correspondía con la actual organización del Estado autonómico, ya que hoy son las Comunidades Autónomas las Administraciones competentes para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la expedición y renovación del título correspondiente, así como para ejercer la actividad normativa en la mayoría de las materias en que cabe reconocer beneficios para las familias numerosas, aspecto este último en que también entran en juego los Entes Locales.

### **c) La protección a la familia en Castilla-La Mancha.**

El artículo 31.1.20ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha otorga competencia exclusiva a la Junta de Comunidades 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*". Hay que tener en cuenta, sin embargo, que, como se ha venido señalando en este contexto normativo, las líneas específicas de protección a las familias numerosas formaban parte del sistema de la Seguridad Social, desde su inicial configuración con la Ley de Bases de 1963, por lo que hay que tener en cuenta que el nº 4 del artículo 33 en la redacción que le dio la Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, de Modificación del Estatuto de Autonomía, otorga a la Junta de Comunidades, en los términos de las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva sobre la *"Gestión de las prestaciones y servicios sociales del Sistema de Seguridad Social: Insero"*. Estas funciones se traspasaron efectivamente a la Comunidad Autónoma mediante los Reales Decretos nº 903 y 904 de 1995.

Con la Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se diseña en nuestra región un Sistema Público de Servicios Sociales sobre el principio de máxima descentralización en el que, configurándose al Municipio como la unidad básica de servicios sociales, en beneficio de la eficacia y de la mayor participación de los ciudadano, se definen dichos servicios sociales en el artículo 1 como el conjunto de actuaciones que tiendan a la prevención, eliminación y tratamiento de las causas que conducen a la marginación e inadaptación sociales, favoreciendo y garantizando el pleno y libre desarrollo de la persona y de los grupos sociales dentro de la sociedad y promoviendo su participación en la vida ciudadana.

Los Servicios Sociales, clasificados genéricamente en la Ley 3/1986 como "Generales" y "Especializados", incluye entre estos últimos los dirigidos a grupos determinados, entre los que el artículo 11 a) cita los de familia tendentes *"...a orientar y asesorar a las familias, favoreciendo el desarrollo de la convivencia y previniendo la marginación social"*.

Como complemento indispensable de la norma anterior, hemos de citar la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad de Castilla-La Mancha, cuyo objeto es promover en nuestra región la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en situación de desventaja social, facilitar a los castellano-manchegos que no tengan atendidas sus necesidades básicas un mínimo de recursos, apoyar las acciones de Cooperación internacional de carácter humanitario y garantizar el ejercicio de la tutela de menores y adultos incapacitados para velar por sus derechos. La igualdad de oportunidades es el criterio básico y se plasma en programas relativos a las mujeres, los menores, los discapacitados, las personas mayores, y en general, aquellos colectivos necesitados de protección.

A los efectos de la Ley 5/1995 tienen la consideración de "unidad familiar independiente", según el artículo 72 la formada por una sola persona o, en su caso, por dos o más, vinculadas por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, o parentesco de consanguinidad hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo. Asimismo tendrán esta consideración las personas con cargas familiares que hubieran formado Unidad Familiar Independiente, al menos durante 1 año, y se incorporan a su familia de origen por una situación de necesidad. En todo caso quedan excluidas de la consideración de Unidad Familiar Independiente aquellas situaciones derivadas de procesos educativos y formativos, así como la convivencia por razones de

conveniencia. Por su parte, el artículo 73 establece los criterios de cómputo de los medios económicos de la unidad familiar, para ser beneficiario de las medidas previstas en la Ley.

Entre los mecanismos de inserción de las unidades familiares en riesgo de exclusión, destacan en la Ley el “Ingreso Mínimo de Solidaridad”, regulado en los artículos 51 a 63 y las “Ayudas de emergencia social” (artículos 64 a 69). Ambos consisten en prestaciones económicas (la última de las cuales no tiene carácter periódico), desarrolladas por el Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, de desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas a favor de colectivos desfavorecidos, y de la colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales, cuyo Proyecto fue objeto del Dictamen 10/2002 del CES.

También debemos destacar la Ley 4/2005, de 24 de mayo, del Servicio Social Especializado de Mediación Familiar, cuyo Anteproyecto fue objeto del Dictamen 4/2004 del CES. El objeto de esta norma es la regulación de la mediación familiar como servicio social especializado en Castilla-La Mancha, constituyéndose como método de resolución extrajudicial de los conflictos familiares, en interés de los menores y de la familia. A los efectos de esta Ley, la mediación familiar consiste en la intervención, voluntariamente solicitada por las personas interesadas, de una tercera parte imparcial, neutral y profesional que las orienta, asesora y auxilia en la negociación conducente a la búsqueda de un acuerdo que ponga fin a su conflicto familiar.

En cuanto a la específica regulación de los incentivos, el Decreto 126/2006, de 26 de diciembre, que regula las ayudas a familias numerosas, tiene por finalidad compensar a las rentas familiares en función de las cargas que soportan y favorecen la conciliación de la vida familiar y laboral de los padres y madres trabajadoras. Las cuantías de estas ayudas se actualizan periódicamente por Órdenes sucesivas.

Hay que destacar también el Decreto 87/2009, de 7 de julio, del Observatorio Regional de la Familia de Castilla-La Mancha, cuyo Proyecto informó este Consejo en su Dictamen 9/2008, y que se configura como un 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 Observatorio se adscribe orgánica y funcionalmente a la Consejería competente en materia de familia.

Naturalmente, aparte de estas normas, existen otras muchas que, dirigidas a colectivos más determinados, ofrecen también una protección indirecta a la familia y que aquí, por razones sistemáticas y de espacio, nos abstendremos de enumerar.

#### d) Normas autonómicas de protección a familias numerosas.

En un análisis comparado de las normas de otras Comunidades Autónomas de contenido similar al del Anteproyecto de Ley que constituye el objeto del presente Dictamen, podemos observar una cierta preferencia por regular sectorialmente los beneficios ligados a la condición de “familia numerosa”. Pero, si nos limitamos a aquellas que de manera general tratan de regular los procedimientos y beneficios ligados a dicha condición, podemos citar:

- Navarra: Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de Familias Numerosas de Navarra.
- Castilla y León: Decreto 9/2005, de 20 de enero, que 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.
- Asturias: Decreto 62/2007, de 24 de mayo, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la expedición y renovación del título que acredita dicha condición y categoría.

## II. Contenido

El texto del Anteproyecto se compone de una Exposición de Motivos, 15 artículos, divididos en 2 Capítulos y 2 Disposiciones Finales.

La **Exposición de motivos** configura la familia como institución fundamental y unidad básica de convivencia, citando como fundamentos normativos de la norma proyectada el artículo 16.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 9.2 y 39 de la Constitución, los artículos 4.2 y 31.1.20ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

La Ley aspira a suponer un avance en el reconocimiento social de las familias, al tiempo que pretende ser respetuosa con las competencias municipales, sin perjuicio de los principios de colaboración interadministrativa.

El **Capítulo I** sobre “Disposiciones Generales”, define el objeto de la Ley en el **artículo 1**, el ámbito de aplicación en el **artículo 2**, circunscrito a las familias numerosas con residencia en Castilla-La Mancha, remitiendo en el **artículo 3** el concepto de aquéllas a lo dispuesto en la legislación estatal. El **artículo 4** regula los órganos competentes, distinguiendo las competencias atribuidas a la Consejería de servicios sociales, las otras Consejerías de la Administración de la Junta y las Entidades Locales. Por último, el **artículo 5** ordena a la Junta de Comunidades informar sobre las medidas previstas en la Ley a través de su sede electrónica, encomendando al Observatorio Regional de la Familia el seguimiento de las políticas públicas que les afecten.

El **Capítulo II** regula la acción protectora, previéndose en el **artículo 6** una ayuda económica directa de un mínimo de 35 euros al mes por cada hijo menor de 18 años integrado en la familia numerosa. El **artículo 7** contempla ayudas al transporte interurbano público regional colectivo de viajeros por carretera, consistente en descuentos de hasta el 50%, con la posibilidad de ampliaciones mayores en el precio del billete. El **artículo 8** encomienda a la Junta de Comunidades favorecer el asociacionismo de las familias numerosas. El **artículo 9** expone las ventajas en el acceso a servicios sociales, en cuanto a la baremación de acceso y cuotas a abonar por su prestación. El **artículo 10** establece subvenciones para las madres y padres de familias numerosas que ejerzan su derecho de reducción de jornada laboral o del disfrute de excedencias o suspensión contractual. El **artículo 11** prevé la concesión de ayuda a domicilio en casos de nacimiento o adopción múltiple, en las condiciones reglamentariamente establecidas. El **artículo 12** establece las posibles ventajas de las familias numerosas en los procesos de adjudicación de plazas de centros educativos y en las convocatorias de becas o ayudas escolares o acceso a residencias universitarias o las cuotas a pagar en ellas. El **artículo 13** regula las ventajas en los servicios de aula matinal y de comedor escolar, consistentes en bonificaciones en función de la renta "per capita" de la unidad familiar. El **artículo 14** reconoce medidas en materia de vivienda, para facilitar la ayuda a viviendas de protección pública, estableciéndose un cupo no inferior al 3% en las promociones de viviendas de iniciativa pública regional, así como la adaptación de aquellas hasta una superficie útil máxima de 120 m<sup>2</sup>. Por último, el **artículo 15** contempla bonificaciones en el acceso a actividades culturales, deportivas, de ocio y tiempo libre para las familias numerosas, entre la que se destaca un descuento mínimo del 25% en los libros editados por la Junta de Comunidades.

La **Disposición Final primera** autoriza al Consejo de Gobierno al desarrollo reglamentario y aplicación de la Ley, así como para modificar mediante Decreto las cuantías económicas, las superficies y los porcentajes previstos en la Ley.

La **Disposición Final segunda** ordena la entrada en vigor de la Ley a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

### III. Valoración y observaciones

#### III.1. De carácter general

Como afirma la propia Exposición de motivos del Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen, la familia es una institución fundamental de nuestra sociedad y por ello merece una protección especial de los poderes públicos, reclamada particularmente en las modernas fórmulas de "Estado social". Aunque el concepto de familia haya experimentado una evolución sociológica y normativa que en la actualidad la configura con una fisonomía diferente a la de hace algunas décadas, ello no es óbice para reconocer asimismo el papel fundamental que la familia sigue desempeñando como núcleo de socialización primaria de los individuos, en el que

se adquieren los valores y aptitudes primigenios que capacitan para el posterior desarrollo de una pacífica vida en comunidad.

Sabido es que Castilla-La Mancha ha sido siempre un referente en España por la gran sensibilidad social con que ha impregnado tradicionalmente su sistema de servicios sociales, la amplitud del catálogo de prestaciones reconocidas al individuo y sus grupos y la tendencia a la universalidad en el disfrute de éstas. Por ello, una iniciativa legislativa como la presente, destinada a sistematizar los beneficios que se reconocen a las familias numerosas, ha de ser, en principio, acogida favorablemente por este Consejo, entendida como una muestra más de coherencia con el mandato que el artículo 9.2 de nuestra vigente Constitución dirige a los poderes públicos en general y que el artículo 4 Dos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha encomienda, en particular, a la Junta de Comunidades.

Respetando el marco de competencias derivado del bloque de constitucionalidad el Anteproyecto, con buen criterio, deja en su artículo 3 a la legislación estatal la fijación del concepto de familia numerosa, las condiciones básicas que han de reunir sus miembros para el reconocimiento y conservación de esta condición y las categorías en que las mismas se pueden clasificar. Y, correlativamente, aceptando el incuestionable ámbito de la autonomía local, reconoce en su artículo 4.3 a las Entidades Locales de Castilla-La Mancha la posibilidad de acordar medidas adicionales de protección a dichas familias numerosas, que la propia Junta de Comunidades se muestra en disposición de favorecer y patrocinar a través de subvenciones, convenios o cualesquiera otros mecanismos de colaboración.

Y como la información es un elemento fundamental que ha de ofrecerse a los ciudadanos para la efectividad del disfrute de los derechos sociales de éstos, culmina el Capítulo I de la Ley con un artículo 5, regulando las campañas y, en general, los mecanismos con los que cuenta la Administración regional para poner a disposición de los ciudadanos la citada información. Todo ello, en el bien entendido de que una norma legal, del mayor rango posible, ha de suponer, por tanto, la consolidación de las medidas que en ella se patrocinan.

Estos inmejorables propósitos, sin embargo, podrían resultar cuestionados en el desarrollo concreto de las medidas de acción protectora que contempla el texto legal, en cuanto éstas aparecen muy genéricamente perfiladas, de modo que sólo con los reglamentos posteriores habrán de conocerse con exactitud su alcance y beneficiarios. Pero si es razonable que esto sea así por la imposibilidad de que el legislador prevea de modo taxativo todos y cada uno de los pormenores de las ayudas y beneficios reconocidos, no parece, sin embargo, justificarse la deslegalización final que protagoniza el nº 2 de la Disposición Final primera, en cuanto que los únicos elementos concretos de referencia de la Ley, como serían las cuantías económicas, las superficies y los porcentajes previstos en ella, pueden dejarse asimismo sin efecto con la oportuna norma reglamentaria del Consejo de Gobierno. Pues bien, creemos que deben perfilarse unos límites más claros sobre las posibilidades de desarrollo reglamentario para que los derechos reconocidos en el texto legal no acaben resultando ineficaces con reducciones de cuantías, superficies o porcentajes sobre las ahora previstas en el Anteproyecto.

### III.2. Al texto del Proyecto

#### Artículo 2. Ámbito de aplicación.

En este artículo se advierte que *“Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a todas las familias numerosas que residan en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de que el derecho a determinadas ayudas se establezca en función de su renta familiar o per capita”*.

En primer lugar, habría que entrecomillar la expresión latina “per capita” pero, en segundo término, creemos que la expresión subrayada debería omitirse, ya que las condiciones concretas que permiten el disfrute de cada una de las ventajas asociadas a la condición de “familia numerosa” no tiene relación alguna con el “ámbito de aplicación de la Ley” al que se refiere el precepto.

#### Artículo 3. Concepto, condiciones y categorías de familias numerosas.

Sugerimos mejorar la redacción de la siguiente forma: *“El concepto de familia numerosa, las condiciones que deben reunir sus miembros para que se reconozcan y mantengan los derechos vinculados a dicha condición y las categorías...”*.

#### Artículo 4. Órganos competentes.

En el nº 1 debería escribirse: *“...a través del procedimiento que se establezca reglamentariamente”*.

A la vista del contenido del precepto parece que el título más apropiado debiera ser *“Órganos y competencias”*, pues no sólo se limita a citar dichos órganos sino que también recoge las atribuciones de cada uno de ellos, siquiera sea de forma genérica.

Por otra parte, a la vista de la pluralidad de órganos con competencias en las políticas de protección a las familias numerosas, se echa en falta una específica llamada a la cooperación y colaboración administrativa de todos ellos para garantizar la coherencia de las medidas.

#### Artículo 5. Sistemas de información.

Tampoco el título de este artículo parece guardar consonancia con su contenido, ya que si en el párrafo 1 se alude a la sede electrónica de la Administración de la Junta de Comunidades (que podría ser considerado, en efecto, un “sistema de información”), en el apartado 2 se refiere al *“Observatorio Regional de la Familia”* que, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 87/2009, de 7 de julio, de creación, es propiamente un “órgano de consulta y participación”.

En el nº 1, al final, debe redactarse: “...así como cualesquiera otras que, con este mismo objetivo, se puedan ir desarrollando”.

En el nº 2, entendemos que no es misión de esta Ley regular en concreto la composición del Observatorio Regional de la Familia, sino mencionarlo a los simples efectos de órgano colaborador de la Administración. Por ello nos parece que está de más la expresión: “...que tendrá representación de asociaciones que defiendan los intereses de las familias numerosas...”. Esta representación existe, en efecto, pero no le viene dada por la Ley, sino por el artículo 8.1 c) nº 4 del Decreto 87/2009, antes citado.

En el nº 3 debería aclararse quién deberá promover las campañas específicas de información a las que se alude en este apartado, concretando en particular la expresión indeterminada de “...dar a conocer algunas de estas medidas”.

#### Artículo 6. Ayuda económica directa.

En este precepto debería evitarse la expresión redundante: “...titulares del título...”.

#### Artículo 7. Ayudas al transporte.

Este artículo dispone lo siguiente:

“1.- Las familias numerosas tienen derecho a obtener un descuento de hasta el 50 por ciento en los transportes interurbanos públicos regionales colectivos de viajeros por carretera, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente. Estos descuentos serán acumulables a cualquier otro a los que tengan derecho.”

2.- Se establecerán descuentos superiores al señalado en el apartado anterior en el precio del billete al usar el servicio de transporte por carretera dentro del territorio de nuestra Comunidad Autónoma, para aquellas familias numerosas que cumplan los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

3.- La gestión y financiación de estas ayudas corresponde a la Consejería competente en materia de atención social a la familia”.

En primer lugar, parece que la redacción del precepto es susceptible de mejora. Naturalmente, habrá que aclarar que el descuento del 50% al que se refiere el párrafo 1º se aplicará al precio del billete, pues parece descartado que se refiera al precio de adquisición del propio medio de transporte. Pero, además, en la segunda expresión subrayada, habrá que hacer concordar en plural los diversos términos escribiendo: “...a cualesquiera otros a los que tengan derecho”.

En segundo término, no entendemos que para expresar lo que dice este artículo sea necesario dividirlo en dos apartados. Teniendo en cuenta, como ya hemos observado, que el párrafo 1º sólo puede referirse a

descuentos en el precio del billete, parece que lo único que aporta el apartado 2º es que puede haber descuentos adicionales al señalado en el párrafo anterior, lo que parece que también estaría dicho cuando, tras el punto y seguido, el apartado 1º concreta que: *“Estos descuentos serán acumulables a...”*. En cualquier caso, si ello no es así, creemos que bastaría un único párrafo para las dos afirmaciones.

En el apartado 3, no parece correcto hablar de “financiación” respecto de una Consejería. La “financiación” se referirá a la Administración regional, por el principio de personalidad jurídica única de ésta (artículo 3.4 de la Ley 30/1992). Cuestión distinta es que los créditos presupuestarios destinados a tal fin se imputen a dicha Consejería, cuya denominación, para unificarla con la que se le da en otras normas regionales, debiera ser: *“...Consejería competente en materia de familia”*.

#### **Artículo 8. Asociacionismo.**

Sugerimos que el título de este precepto se acomode a su contenido y que este último también lo haga con aquél. Así, a la vista de lo dispuesto en el apartado 1º, parece que el título debiera ser *“Fomento del asociacionismo”*. Y, siendo ello así, el apartado 2º no puede estar redactado con la generalidad con que se expresa ahora (pues alude a convocatorias de subvenciones cuyos destinatarios “también” – pero no exclusivamente – pueden ser las asociaciones o federaciones de familias numerosas). Para lograr, por tanto, la coherencia “contenido-título” proponemos la redacción siguiente:

*“Las asociaciones o federaciones cuyo ámbito sea provincial o regional, podrán ser beneficiarias de las convocatorias de ayudas públicas de apoyo a la familia, en las condiciones establecidas por las respectivas bases reguladoras de dichos procedimientos”*.

#### **Artículo 9. Ventajas en el acceso a servicios sociales.**

La redacción de este artículo creemos que debe ser mejorada. Proponemos la siguiente: *“El disfrute a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales tendrá en cuenta la pertenencia del beneficiario a una familia numerosa, bien mediante la adaptación de la eventual baremación para el acceso, bien mediante la bonificación de las cuotas que deban abonarse para dicho disfrute”*.

#### **Artículo 10. Apoyo al disfrute de los derechos derivados de la maternidad y paternidad y para la participación en los planes de empleo.**

En el nº 1 se afirma taxativamente que: *“Se establecen subvenciones, o en su caso se eximirá de algún requisito para su obtención, para...”*. Pues bien, ambas expresiones subrayadas no son coherentes incluidas de forma simultánea. Resulta claro que, al no ser la pretensión legal el establecimiento inmediato de subvenciones, el primer verbo deberá conjugarse también en futuro. En cualquier caso, de la redacción del precepto, no queda claro si el desarrollo reglamentario podría afectar también a cuestiones de naturaleza específicamente

laboral (*"reducción jornada laboral ... suspensión de los contratos laborales..."*). En este caso habría que recordar que ésta sería una materia reservada en exclusiva al Estado, por lo dispuesto en el artículo 149.1.7ª CE.

En el nº 2 se dispone: *"En la priorización para participar en los planes de empleo público que se desarrollen, se tendrá en cuenta la condición de ser padre o madre de familias numerosas, en los términos que reglamentariamente se establezcan"*.

No alcanzamos a entender el sentido de este mandato. En primer lugar, es muy equívoca la expresión *"planes de empleo público"*, que en principio sugiere una referencia a los instrumentos de planificación con que las Administraciones Públicas regulan sus propias necesidades de efectivos. Teniendo en cuenta que estos planes suelen tener por objeto la amortización de puestos de trabajo o la redistribución del personal, no parece muy probable que permitan margen de participación alguna que admita ser priorizada, según dispone el precepto.

Ahora bien, si la planificación a la que se refiere es la prevista en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (dirigida al empleo privado), no vemos la razón de que lo único que se prime en el acceso a un puesto de trabajo sea *"...la condición de ser madre o padre de familias numerosas..."* (expresión que se nos antoja, por cierto, excesivamente perifrástica), pues, en principio, nos parece también imaginable idéntica discriminación positiva para el hijo de familia numerosa que deseara contribuir con pequeños ingresos al sostenimiento del núcleo familiar. Parece, en efecto, que esto podría ocurrir sin que necesariamente se perdiera la condición de familia numerosa en tanto el hijo obtuviese unos ingresos menores al SMI vigente, en cómputo anual, según se desprende del artículo 3.1 c), 1º de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Familias Numerosas.

#### **Artículo 11. Ayuda a domicilio en casos de nacimiento o adopción múltiple.**

Parece que hay formas más sencillas de expresar lo que pretende este artículo que, en los casos de parto o adopción múltiple distingue, innecesariamente entre "familias que tuvieran reconocida la condición de familia numerosa" y "familias que adquirieran tal condición" como resultado del parto o adopción múltiple. Creemos que la alternativa es irrelevante, pues ambas serán familias numerosas, en uno u otro caso y por el principio de igualdad gozarán de idénticos derechos. A nuestro juicio, se podría decir lo mismo de la siguiente forma:

*"En los supuestos de nacimiento o adopción múltiples, las familias numerosas tendrán derecho a la prestación de ayuda a domicilio, en las condiciones reglamentariamente establecidas"*.

#### **Artículo 13. Ventajas en los servicios de aula matinal y comedor escolar.**

Sugerimos entrecomillar la expresión *"per capita"*.

#### Artículo 14. Medidas en materia de vivienda.

La redacción de este precepto podría formularse más ordenadamente evitando su escaso contenido normativo. En cuanto a lo primero, parece que antes de garantizar el tránsito de una vivienda con protección pública a otra (nº 1), lo que debería hacerse es garantizar el propio acceso a la vivienda de esta naturaleza (es decir, lo que ahora se expone en el nº 2).

Y, por lo que respecta al derecho de acceso a la vivienda protegida, el artículo carece de contenido obligatorio. Después de exigir que se reserve un cupo de reserva no inferior al 3%, se dispone que *“Excepcionalmente, por causas justificadas debidamente acreditadas se podrá rebajar este porcentaje”*, advertencia que vacía de contenido la regla principal y que deja sin explicar quién puede hacerlo, dónde habrá que excepcionarlo y acreditarlo y, en particular, cuál es el ámbito de aplicación (provincial o autonómico) de ese concreto porcentaje de reserva. Habría que tener en cuenta que si, según la Exposición de motivos del Anteproyecto, en la actualidad existen más de 27.000 familias con el título de “numerosas”, éste será el dato de referencia estructural que permita modular los concretos porcentajes (pues no es previsible que se modifique de un año para otro en cantidad significativa). Por otra parte, consideramos que esta cautela es innecesaria, a la vista del apartado 2 de la Disposición Final primera.

En cuanto al apartado 3º, la expresión correcta debería ser: *“Se podrá adaptar...”*. Y lo mismo habría que decir en el apartado 4º (*“Se podrán establecer...”*). Estas posibilidades, entendemos, sin embargo, que deberían quedar matizadas por el tipo de promoción que se plantee.

#### Artículo 15. Bonificaciones en el acceso a actividades culturales, deportivas, de ocio y tiempo libre.

La ventaja establecida en el nº 2 del precepto parece resultar poco efectiva cuando limita la reducción del 25% al precio de adquisición de los libros editados por la Junta de Comunidades.

#### Disposición final primera.

En el nº 2 de esta Disposición se faculta al Consejo de Gobierno *“...para que, mediante Decreto, pueda modificar las cuantías económicas, las superficies y los porcentajes previstos en esta Ley”*.

A nuestro juicio, con una disposición de tal naturaleza, el legislador invalida su propia Ley, ya que no tiene sentido acudir a esta fuente normativa cuando el Decreto puede dejarla sin contenido en los únicos aspectos concretos que se contienen en la misma (ya que el disfrute concreto de cada una de las ventajas se supedita asimismo en el articulado a su desarrollo reglamentario).

#### IV. Conclusión.

El Consejo Económico y Social, sin perjuicio de las valoraciones y observaciones realizadas, dictamina favorablemente el "Anteproyecto de Ley de las Familias Numerosas de Castilla-La Mancha".

Toledo, a 28 de junio de 2010  
LA SECRETARIA GENERAL  
Carmen Suárez Blanco

Vº Bº EL PRESIDENTE  
Juan Antonio Mata Marfil