

Expediente Núm. 312/2017  
Dictamen Núm. 35/2018

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de marzo de 2018, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 13 de noviembre de 2017 -registrada de entrada el día 23 del mismo mes-, examina 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 Expedición y Renovación del Título que acredita dicha Condición y Categoría.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se señalan los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Tras referir el marco constitucional y estatutario, cita la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, cuyo artículo 5.2 explicita la

competencia autonómica para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la expedición del título correspondiente.

Expone, a continuación, que el Decreto 62/2007, de 24 de mayo, por el que se 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, precisa de una reconsideración al objeto de incorporar las novedades en materia de procedimiento administrativo común y adaptarlo a la reforma introducida por Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, y de regular la "práctica ya consolidada" de expedir carnes individuales a los miembros de las familias numerosas y ampliar a diez años la vigencia del título.

La parte dispositiva del proyecto aparece integrada por catorce (14) artículos, y cuenta además con una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

Todos los artículos están titulados y regulan, sucesivamente, los siguientes aspectos: objeto y ámbito de aplicación, competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, solicitantes, solicitud y documentación, lugar y forma de presentación, subsanación, expedición, carné individual, vigencia, renovación y modificación, emisión de duplicados, pérdida de la condición de familia numerosa, revocación total o parcial del título y obligaciones de los beneficiarios.

La disposición adicional única recoge la cláusula de no incremento del gasto público, la transitoria consagra la vigencia de los títulos expedidos con anterioridad, la derogatoria cita expresamente el anterior Decreto 62/2007, la final primera contiene una habilitación a la Consejería competente en la materia para dictar las disposiciones que resulten necesarias en orden al desarrollo y ejecución de la norma proyectada y la final segunda fija la entrada en vigor a los veinte días de su publicación oficial.

## 2. Contenido del expediente

Con fecha 11 de octubre de 2016, una Asesora Técnica de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales elabora un informe sobre “las dificultades jurídico-administrativas que se presentan actualmente en la aplicación diaria de la normativa autonómica que regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa”.

A la vista del mismo, el día 13 de diciembre de 2016, la Directora del Instituto Asturiano para la Atención Integral a la Infancia solicita la incoación del procedimiento para la modificación del Decreto 62/2007, de 24 de mayo, por el que se 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. Expone que con esa reforma se pretende “acomodar el texto normativo a la situación efectiva de las familias numerosas y a la modificación legal producida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, que modifica los artículos 4 y 6 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a Familias Numerosas, para evitar una situación de discriminación de hermanos y desigualdad de unidades familiares”, así como “evitar el cúmulo incesante de expedientes de renovación innecesarios, ya que en muchos de ellos se renueva el título sin que haya habido modificación alguna en los condicionantes del mismo”. Señala, como objetivos de la reforma, ampliar la vigencia ordinaria del título de cinco a diez años, introducir la posibilidad de “revocar total o parcialmente el reconocimiento de la condición de familia numerosa” y recoger que la expedición del título lleva pareja la de los correspondientes carnés individuales. Añade que también se estima necesario actualizar la documentación que debe presentarse para adaptarse a la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, así como las referencias a la legislación del procedimiento administrativo común, y proceder a la sustitución de la figura del acogimiento familiar preadoptivo por la novedosa delegación de guarda con fines de adopción, conforme a la modificación introducida por Ley

26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia.

Mediante Resolución de la titular de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, de 20 de enero de 2017, se dispone el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración de la norma.

Con fecha 26 de enero de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales solicita la publicación del proyecto en el Portal de Transparencia, en trámite de consulta pública, documentándose la misma mediante certificación remitida por la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana a solicitud de la instructora el 10 de abril de 2017, sin que se hayan recibido alegaciones.

Se incorporan al expediente el borrador del proyecto, las memorias justificativa y económica (expresiva esta de que no conlleva incremento del gasto), una tabla de vigencias y las memorias de impacto de género, sobre la infancia y adolescencia y sobre la familia en las que se reseña la incidencia favorable de la disposición que se pretende aprobar.

El día 8 de mayo de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite a sus homónimos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el texto del proyecto de "primera modificación" del Decreto 62/2007. Igualmente se envía a la Dirección General de Presupuestos, que lo informa favorablemente con fecha 17 de mayo de 2017.

Formuladas observaciones -de carácter técnico- por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, libra la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora una diligencia expresiva de la conveniencia de proceder a la redacción de un texto que sustituya al anterior en su integridad, y, a propuesta de la Directora del Instituto Asturiano para la Atención Integral a la Infancia, la titular de la Consejería resuelve, con fecha 26 de mayo de 2017, continuar el procedimiento elaborando un nuevo Decreto, sin perjuicio de la conservación de los trámites anteriores.

Incorporado un nuevo texto al expediente, mediante oficio de 1 de junio de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora lo remite a la Dirección General de Presupuestos reseñando que “el contenido normativo apenas ha sufrido variación”, y es informado de nuevo favorablemente el 9 de junio de 2017. Asimismo, se documenta la publicación del nuevo texto en el portal de transparencia y del anuncio en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 16 de junio de 2017 en trámite de información pública.

Tras un informe sobre el estado de tramitación y las actuaciones pendientes, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita a su homónima de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana una certificación de la publicación del texto en la Sede Electrónica del Principado de Asturias, “dado que en el expediente administrativo que se remitirá en su momento al Consejo Consultivo debiera constar debidamente justificado el trámite de información pública realizado”.

Se incorporan al expediente un informe de valoración de la propuesta normativa, siguiendo las pautas del modelo general al efecto, y un informe sobre la tramitación efectuada, rubricado por la Secretaria General Técnica.

Remitido el proyecto en elaboración al Consejo Asesor de Bienestar Social, el Secretario del mismo certifica que fue incluido en el orden del día de la reunión celebrada el 27 de septiembre de 2017, no formulándose alegación alguna.

El día 2 de octubre de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite la norma cuya aprobación se pretende a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, planteándose algunas de carácter técnico por la Jefa del Secretariado de Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana. Todas ellas fueron valoradas por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, que fundamenta en su informe de 20 de octubre de 2017 su inclusión en el texto de la norma o su rechazo.

Con fecha 24 de octubre de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora libra un informe explicativo del contenido de la propuesta y la tramitación efectuada, incorporándose un nuevo texto conforme a las observaciones asumidas.

Por último, el texto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 27 de octubre de 2017, según certifica la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que el expediente “debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen”.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de noviembre de 2017, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al “Proyecto de Decreto por el que se 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”, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente original.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se 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. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17,

apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por la normativa básica incorporada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y por lo dispuesto en los artículos 32 a 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

Consta en el expediente la sustanciación del trámite previo de consulta pública a través del portal de transparencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133 de la LPAC, así como la tabla de vigencias y las memorias justificativa, económica y de impacto normativo exigidas por el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Figura igualmente un cuestionario para la valoración de propuestas normativas siguiendo lo pautado en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

En el curso del procedimiento se ha sometido el proyecto de Decreto al trámite audiencia, y se ha remitido al Consejo Asesor de Bienestar Social y a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que formulen las observaciones que estimen pertinentes.

Finalmente, el texto fue informado favorablemente por la Dirección General de Presupuestos y Sector Público y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, por lo que hemos de concluir que la tramitación del proyecto ha sido correcta.

Ha de repararse, no obstante, en que el trámite por el que se solicita a otra Consejería la certificación de la publicidad a través del portal web de la Administración, a fin de dejar constancia en las actuaciones de su efectividad,

es, en rigor, prescindible, toda vez que tratándose de información accesible cualquier funcionario dentro de la propia Consejería instructora puede certificar ese extremo.

**TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta competencia exclusiva, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.24 y 33 de su Estatuto de Autonomía, en materia de "bienestar social" y "Procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma".

En ejercicio de esta competencia, corresponde al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que habrá de ejercer respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución.

La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, establece los requisitos comunes para el reconocimiento de esa condición y de la categoría -general o especial- que corresponda. En su disposición final primera se señala que esta ley "resulta de aplicación general al amparo del artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup> y 17.<sup>a</sup> de la Constitución", y en su disposición adicional segunda que los beneficios por ella establecidos para las familias numerosas tienen carácter de mínimos, pudiendo las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, ampliar la acción protectora de esta ley.

Ahora bien, debe repararse en que el proyecto examinado no pretende incorporar ninguna regulación sustantiva en materia de asistencia o bienestar social, limitándose a disciplinar el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y los títulos acreditativos, en ejecución de las "disposiciones generales" de la Ley 40/2003, que no se enmarcan en el ejercicio de competencias en materia de acción social, sino en el título competencial del artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, relativo a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles. Para ello, el legislador estatal ha fijado un concepto común de "familia numerosa" -título con validez en todo



el territorio nacional-, al que se anudan ciertos beneficios generales que el operador estatal concreta en su ámbito competencial (legislación laboral y de la Seguridad Social) y condensa en un mandato de trato preferente cuando se incardinan en otros sectores (transporte, enseñanza, vivienda), sin perjuicio de otras ventajas que, en el ejercicio de sus competencias, las Comunidades Autónomas atribuyan a esa misma condición de "familia numerosa" o a realidades diversas.

En concordancia con el título competencial invocado -eminentemente finalista-, el legislador estatal se limita a disciplinar los requisitos sustantivos de la figura común de protección, reconociendo la competencia autonómica para su ordenación adjetiva y gestión. La citada Ley 40/2003 dispone, en su artículo 5.2, que "Corresponde a la comunidad autónoma de residencia del solicitante la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como para la expedición y renovación del título que acredita dicha condición y categoría. A los efectos de esta ley, este título tendrá validez en todo el territorio nacional sin necesidad de acto alguno de reconocimiento. El contenido mínimo e indispensable para asegurar su eficacia se determinará en el desarrollo reglamentario de esta ley". 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 a las Familias Numerosas, regula en su artículo 2 el reconocimiento de la condición de familia numerosa, disponiendo que se acreditará mediante el título oficial que establezca y expida la Comunidad Autónoma donde tenga su residencia el solicitante, debiendo reunir el título acreditativo el contenido mínimo que allí se detalla. A continuación se señala -apartado 4 del artículo 2- que corresponde también a las Comunidades Autónomas "establecer el procedimiento administrativo para la solicitud y expedición del título, que contemplará la opción de formato digital con idéntica validez que el formato papel, incluyendo la determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se reúnen todas las condiciones que la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, establece para tener derecho al reconocimiento de tal condición". Igualmente se prevé, en el apartado 5 del

reiterado artículo 2, que las Comunidades Autónomas podrán expedir documentos de uso individual para cada miembro de la familia numerosa que tenga reconocida oficialmente tal condición, que acredite su pertenencia a la misma y la categoría en que la familia numerosa está clasificada, a fin de acceder a los beneficios asociados a tal condición; si bien para que estos documentos individuales tengan validez en todo el territorio nacional será preciso que, al menos, contengan referencia expresa al número del título oficial de familia numerosa expedido al amparo de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, y a su periodo de validez.

En definitiva, el proyecto sometido a consulta constituye el desarrollo reglamentario, por parte de la Comunidad Autónoma, de la Ley 40/2003 en aquellos extremos que allí se reconocen de competencia autonómica: la regulación del procedimiento para el reconocimiento y pérdida de la condición de familia numerosa, el contenido y emisión del título de familia numerosa y la aprobación y regulación de los documentos individuales. Se enmarca así el proyecto en el desarrollo de las disposiciones dictadas por el Estado y en el ejercicio de competencias propias en materia de "bienestar social" (artículo 10.1.24 del Estatuto de Autonomía), en cuanto tal atribución comporta la adjetiva o conexas de establecer los procedimientos aplicables.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y las previsiones de desarrollo reglamentario contenidas en la normativa estatal de aplicación general, debemos considerar -tal como concluimos en el Dictamen Núm. 53/2007, sobre el texto que ahora se deroga y sustituye en su integridad- que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

##### I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en las habilitaciones de desarrollo reglamentario que se contemplan en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y en el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla la ley mencionada.

##### II. Técnica normativa.

El proyecto que analizamos reproduce textos normativos estatales de aplicación general -la Ley 40/2003 y su Reglamento- con la finalidad de dotarse de un contenido inteligible que facilite su ejecución, observándose que los extremos incorporados son los mínimos y ligados a aspectos procedimentales, por lo que la técnica empleada no merece reproche. No obstante, este Consejo Consultivo ha reiterado que, de estimarse necesaria la reproducción de la norma estatal, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de los contenidos normativos.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### I. Parte expositiva.

El preámbulo se encabeza con una referencia al principio rector de protección a la familia, recogido en el artículo 39 de la Constitución y llamado a informar la actuación de los poderes públicos, seguida de la cita de los títulos competenciales invocados por el legislador estatal al disciplinar los requisitos que permiten acceder a la condición de familia numerosa y los

beneficios generales o mínimos que ello comporta -artículo 149.1 de la Constitución, reglas 1.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup> y 17.<sup>a</sup>, relativas a la igualdad de todos los españoles, legislación laboral y legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social-.

Sin embargo, tal como se deduce de la lectura de la exposición de motivos de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, el mandato constitucional que justifica un trato preferente a estas no es tanto el genérico de protección a la familia (las no numerosas también lo son) como el orientado a la igualdad material -artículo 9.2-, que a tenor de aquel texto expositivo “debe llevar al legislador a introducir las medidas correctoras necesarias para que los miembros de las familias numerosas no queden en situación de desventaja en lo que se refiere al acceso a los bienes económicos, culturales y sociales”. Es esa discriminación positiva -dirigida a compensar los mayores costes a los que se enfrentan ciertas unidades de convivencia- el verdadero objeto de la legislación estatal, que ha venido a fijar un concepto común de “familia numerosa” -como título con validez en todo el territorio nacional- al que se anudan ciertos beneficios generales, sin perjuicio de otras ventajas que las Administraciones competentes puedan atribuir a esa condición o a realidades diversas. De ahí que se estime conveniente sustituir la referencia inicial del preámbulo -incluyendo el párrafo segundo sobre los títulos competenciales del Estado, que aparece redactado confusamente y aporta poco en este orden de ideas- por una indicación de la auténtica finalidad a la que asiste la normativa en la materia.

A continuación, el texto expositivo debe reflejar que la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, regula, con carácter general para todo el Estado, ese concepto de familia numerosa, las condiciones que debe reunir, las distintas categorías en que se clasifican y los beneficios comunes o mínimos de tal condición, estableciendo en su artículo 5.2 que corresponde a la Comunidad Autónoma de residencia del solicitante la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como para la expedición y renovación del título que acredita dicha condición y

categoría. En su desarrollo, 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 a las Familias Numerosas, recoge el contenido mínimo de dicho título oficial, y señala que corresponde también a las Comunidades Autónomas “establecer el procedimiento administrativo para la solicitud y expedición del título, que contemplará la opción de formato digital con idéntica validez que el formato papel, incluyendo la determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se reúnen todas las condiciones que la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, establece para tener derecho al reconocimiento de tal condición”, añadiéndose que las Comunidades Autónomas “podrán asimismo expedir documentos de uso individual para cada miembro de la familia numerosa que tenga reconocida oficialmente tal condición” -artículo 2-, y que igualmente les compete “desarrollar el procedimiento administrativo para renovar, modificar o dejar sin efecto el título de familia numerosa, incluyendo la determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se mantienen, en su caso, todas las condiciones” -artículo 3-.

Al pie de la anterior referencia, conviene reseñar que el Principado de Asturias ostenta competencia exclusiva, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.24 de su Estatuto de Autonomía, en materia de “bienestar social”; atribución que atrae la adjetiva o accesoria de establecer las especialidades procedimentales por razón de la materia que salvaguarda la disposición adicional primera de la LPAC.

Tras la pertinente mención del reglamento que se deroga, se observa que no reviste entidad ni merece una cita -a la luz del objeto de la norma proyectada- la sustitución de la figura del acogimiento familiar preadoptivo por la novedosa delegación de guarda con fines de adopción, operada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia. Se advierte, al respecto, que el legislador estatal ni siquiera se ha ocupado de sustituir esa mención en el apartado 4 del artículo 2 de la Ley de Protección a las Familias Numerosas, redactado por la

citada Ley 26/2015, estimando suficiente al efecto la previsión de la disposición adicional segunda de esta última ley, que ordena que las referencias al acogimiento preadoptivo se entiendan hechas a la delegación de guarda para la convivencia preadoptiva.

En cambio, sí se considera conveniente reflejar los motivos por los que la norma proyectada -a diferencia de la anterior- defiere a su ulterior desarrollo o a la aprobación del "sistema normalizado de solicitud" la determinación de los concretos documentos que los solicitantes han de aportar o asentir en su consulta.

En cuanto a la referencia a los "carnés individuales", se repara en que aparecen en el preámbulo como huérfanos de regulación, o resultado de una mera práctica administrativa, debiendo salvarse ese equívoco, pues el artículo 2 del antecitado Real Decreto 1621/2005 los contempla, especificando que para que "estos documentos individuales tengan validez en todo el territorio nacional será preciso que, al menos, contengan referencia expresa al número del título oficial de familia numerosa expedido al amparo de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, y a su periodo de validez".

En el párrafo en el que se justifica la elaboración de la disposición, conviene suprimir la referencia a "un decreto modificativo del decreto" para aludir a una norma que sustituya a la hasta ahora vigente en la materia. En el mismo párrafo se reseña -acertadamente- que las singularidades respecto al procedimiento administrativo común se reducen a los extremos necesarios por razón de la materia, debiendo observarse que esa restricción no se deduce del "principio de proporcionalidad" al que se apunta en el texto expositivo, por cuanto no se ponderan aquí las cargas o restricciones impuestas a los ciudadanos en relación con los fines perseguidos por la norma, tal como resulta del artículo 129.3 de la LPAC.

## II. Parte dispositiva.

En el artículo 1 del proyecto se aprecia que, para su mejor comprensión, la referencia a los "carnés individuales" ha de ir precedida del

giro "de los", al objeto de aclarar que el objeto de la regulación es la "expedición, renovación, modificación, pérdida y revocación" del título de familia numerosa y de esos documentos individuales.

Asimismo se observa que, ya en el cuerpo de la norma, debe salvaguardarse -en obsequio al rigor- la distinción entre la "condición" de base de familia numerosa y las diferentes categorías (general o especial) en que puede encuadrarse, aludiéndose a "dicha condición y la categoría correspondiente", toda vez que son extremos distintos a los que se extiende una misma acreditación.

Se estima más adecuado acudir a la localización "en Asturias", ya que se trata de circunscribir territorialmente el ámbito de aplicación de la norma.

Igualmente conviene explicitar, en este precepto inicial, la normativa básica en la que se encuentra la regulación mediante el añadido "en el marco de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y el Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba su reglamento.

En el artículo 2 del proyecto, bajo la rúbrica "Competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa", se residencia esa competencia en una determinada autoridad del Principado de Asturias, en ejercicio de la potestad de autoorganización administrativa, cuando la finalidad primaria de la disposición, visto su contenido, es fijar los supuestos en que resulta competente el Principado de Asturias.

En efecto, con el inciso final del artículo 2.1 (que la acota "a los residentes en Asturias") y la disposición del apartado 2 del mismo precepto (que reitera idéntica atribución competencial para un supuesto singular) se asiste a una confusión, pues no se está disciplinando la competencia en ejercicio de aquella potestad de autoorganización, sino delimitando el ámbito de aplicación de la disposición autonómica en función de las normas de conflicto estatales. De ahí que tales reglas no deban reducirse al punto de conexión que dirima la competencia sobre la expedición del título. Atañen al

conjunto de la norma autonómica en su integridad y encuentran su adecuada ubicación sistemática en el artículo 1 del proyecto, titulado “Objeto y ámbito de aplicación”. No puede obviarse que la consecuencia de residir o estar inscrito en el censo electoral de Asturias no constituye la atribución de la competencia a una determinada autoridad del Principado de Asturias -que es, además, la misma en uno y otro supuesto-, sino quedar sujeto al procedimiento que aquí se disciplina y a la norma en su totalidad.

Advertido esto, se repara en que la regla del artículo 2.1, en su inciso final, viene a precisar la aplicación de la norma “a los residentes en Asturias”, y en el 2.2 se puntualiza que “En el caso de españoles que trabajen en instituciones españolas fuera del territorio nacional, el título oficial será expedido por la citada Consejería siempre que se encuentren inscritos a efectos de su participación electoral en Asturias”. Se acoge así lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, que acude al criterio de residencia del solicitante, y añade que “En el caso de españoles que trabajen en instituciones españolas fuera del territorio nacional, el título oficial será expedido por las autoridades competentes de la comunidad autónoma en la cual se encuentren inscritos a efectos de su participación electoral”.

Al respecto debe observarse, en línea con lo señalado en torno al empleo de la *lex repetita*, que se adapta aquí -para delimitar el campo de aplicación de la disposición autonómica- una norma de conflicto, de cuño estatal, destinada a determinar no solo la competencia para la expedición del título sino también el procedimiento al que se somete y demás extremos de disciplina autonómica, debiendo, en suma, encabezarse con la referencia normativa que evite la confusión sobre el origen de esas reglas.

Por otro lado, se aprecia que, recogida la norma de conflicto -*ex* artículo 2.1, párrafo 3.º del Real Decreto 1621/2005- para el supuesto de los españoles que trabajen en instituciones españolas fuera del territorio nacional, el deslinde del ámbito de aplicación de la disposición proyectada resulta incompleto si no se incorpora la regla que le precede en el mismo Real Decreto -artículo 2.1, párrafo 2.º-, que determina la aplicación de la norma de



“la comunidad autónoma en la que el solicitante ejerza su actividad por cuenta ajena o por cuenta propia” cuando se trate de nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea o de los restantes que sean parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que no tengan su residencia en territorio español. Esta previsión -extensiva de los beneficios a no residentes- es aplicable, como más adelante se indica, a los ciudadanos españoles, por lo que su incidencia no es ciertamente menor y debe explicitarse en el proyecto, en cuanto que su ausencia distorsiona la correcta incorporación de la normativa estatal, con menoscabo del necesario rigor en la determinación del ámbito de aplicación de la disposición proyectada. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 4.1 se establece que la solicitud “se ajustará al modelo que se apruebe”. En el apartado 3 del mismo precepto se alude al “sistema normalizado de solicitud que se establezca”, y en el apartado 4 a la obligación de presentar la documentación que se indique “en la solicitud” junto con “la solicitud normalizada”.

No merece objeción, en sí misma, la técnica de deferir a disposiciones subordinadas la determinación de los concretos documentos que los solicitantes han de aportar o asentir su consulta. Ciertamente, el artículo 2.4 del Real Decreto 1621/2005 establece que “Corresponde a las comunidades autónomas establecer el procedimiento administrativo para la solicitud y expedición del título, que contemplará la opción de formato digital con idéntica validez que el formato papel, incluyendo la determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se reúnen todas las condiciones”, pero de ahí no se deduce que todo ello haya de integrarse en un mismo cuerpo normativo, pues la voluntad del operador estatal es aquí la de

explicitar que también atañe a las Comunidades Autónomas la concreción de esos documentos.

En análogo sentido, se estima que el reglamento estatal impone la disponibilidad *de facto* de un "formato digital con idéntica validez que el formato papel", sin que se revele imprescindible incluir o explicitar en una disposición normativa autonómica el derecho de los interesados a relacionarse electrónicamente con la Administración, que ya consagra, con carácter general, el artículo 14.1 de la LPAC.

En suma, se impone a los solicitantes ajustarse a un modelo que no se incorpora como anexo. Sin embargo, resulta claro que a la entrada en vigor del reglamento -que deroga expresamente el anterior- tiene que existir un modelo de solicitud vigente (que será de uso obligatorio *ex* artículo 66.6 LPAC), una "solicitud normalizada" en la que se contemplen los documentos que han de acompañarse, lo que, a nuestro juicio, debe asegurarse mediante la introducción de una disposición transitoria, como expondremos más adelante.

El artículo 4.2 del proyecto viene a desglosar en varios apartados o categorías la información que ha de incorporar "dicha solicitud" (ha de referirse, en rigor, al "modelo de solicitud"), en cuanto que se trata de información trascendente para el reconocimiento de la condición de familia numerosa o de la categoría correspondiente. La redacción resulta algo confusa, debiendo, en todo caso, eliminarse el término "acreditar", ya que la información por sí misma no acredita nada. Igualmente podría aportarse claridad suprimiendo el inciso "y en especial la referida a", ya que no se vislumbra de común información que no encuentre encaje en alguno de los apartados que se consignan, y para supuestos excepcionales (como el de quienes trabajen en instituciones españolas en el extranjero) puede habilitarse un apartado final que dé cobijo a "otra información" con trascendencia para lo solicitado.

En el apartado b) del artículo 4.2 de la norma en elaboración se fija un apartado relativo a "La actividad por cuenta propia o por cuenta ajena en

Asturias, de los miembros de la unidad familiar que sean nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea o de algunos (*sic*, en realidad, 'alguno') de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y no residan en el territorio español". Ello responde a la exigencia del artículo 3.2 de la Ley 40/2003 ("si tienen su residencia en otro Estado miembro de la Unión Europea o que sea parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que, al menos, uno de los ascendientes de la unidad familiar ejerza una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en España"), con la que el legislador estatal atiende al principio de no discriminación por razón de nacionalidad que consagran los Tratados y desarrolla el Reglamento (UE) N.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. Pero la disposición analizada se restringe indebidamente a los nacionales "de otros" Estados de la Unión cuando el legislador estatal incluye a los españoles, pues se refiere a ciudadanos de la Unión en general. De ahí que la excepción a la residencia en territorio español -para el caso de que alguno de los ascendientes ejerza una actividad remunerada en España- deba aplicarse por igual a los nacionales de cualquiera de los Estados miembros de la Unión o de alguno de los restantes Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega), sin que pueda privilegiarse o segregarse a los españoles, lo que violentaría lo establecido en el artículo 3.2 de la Ley 40/2003. Sin obviar que en el proyecto solo se describe el requisito que han de cumplir ciertos no residentes a fin de que consignen su concurrencia en un apartado específico, se genera la falsa apariencia de que tal condicionante (el ejercicio por un ascendiente de una actividad por cuenta propia o ajena) no atañe a los españoles cuando residen fuera de nuestras fronteras, quebrando la igualdad de trato que preside la norma estatal -por imperativo del Derecho de la Unión-, por lo que debe ajustarse la redacción del precepto en el sentido expuesto. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de

21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Igualmente se advierte que, por razones temporales, la ley estatal no incluye a los ciudadanos suizos, debiendo repararse en que el Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 30 de abril de 2002, recoge en el artículo 9.2 de su anexo I que “El trabajador por cuenta ajena y los miembros de su familia contemplados en el artículo 3 del presente anexo gozarán de las mismas ventajas fiscales y sociales que los trabajadores por cuenta ajena nacionales y los miembros de su familia”. Por ello, como es frecuente en nuestra legislación, debe añadirse la referencia a Suiza tras la relativa al Espacio Económico Europeo.

En el mismo apartado b) del artículo 4.2 del proyecto se alude indistintamente a la actividad por cuenta propia o ajena de “los miembros de la unidad familiar” cuando la ley estatal limita la excepción al supuesto de que “uno de los ascendientes” -que será el solicitante a la vista de lo dispuesto en el artículo 2.1, segundo párrafo, del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1621/2005- ejerza esa actividad remunerada en territorio español, por lo que se debe ajustar aquí la redacción del proyecto a fin de reflejar con fidelidad el alcance del requisito impuesto por la normativa estatal.

En cuanto al epígrafe d) del artículo 4.2, se observa que la exigencia de información específica “si no existe vínculo conyugal” no resulta coherente con la literalidad del artículo 2 de la Ley 40/2003, cuyo apartado 3 únicamente considera ascendientes “al padre, a la madre o a ambos conjuntamente cuando exista vínculo conyugal y, en su caso, al cónyuge de uno de ellos”. Ciertamente, las uniones de hecho con tres hijos (o dos si uno es discapacitado, y que pueden ser de distintas uniones) no están contempladas en la Ley 40/2003 en pie de igualdad con los matrimonios, ya que solo uno de los progenitores de la pareja de hecho -y no el otro- puede figurar en el título con los hijos y ostentar un carné individual. Las Comunidades Autónomas, que

expiden los títulos en el marco de la normativa estatal, deben ajustarse a los requisitos allí establecidos, toda vez que se trata de un título de validez en todo el territorio nacional. En suma, respecto a las uniones estables, la Administración autonómica puede reconocer a ambos progenitores la condición inherente a "familia numerosa" con efectos en su territorio y en cuanto a las prestaciones y servicios de su competencia, de acuerdo con el principio de equiparación que consagra la Ley del Principado de Asturias 4/2002, de 23 de mayo, de Parejas Estables, pero no puede incluir a ambos en el título destinado a surtir efectos en todo el territorio del Estado.

En el apartado 3 de este mismo artículo 4 se recoge la posibilidad, amparada en el artículo 66.5 de la LPAC, de que el sistema normalizado de solicitud incluya "comprobaciones automáticas" de la información aportada. Al objeto de facilitar la comprensión de la norma, se estima adecuado añadir, a continuación, el inciso "sin necesidad de consentimiento específico".

El último apartado del precepto exige a los solicitantes presentar "aquella documentación que se les indique en la solicitud, cuando no pueda ser objeto de comprobación automática". En este punto debe reiterarse la necesidad de una norma -que puede ser el propio modelo o "sistema normalizado" de solicitud que se establezca- que predetermine la documentación preceptiva que ha de acompañarse, pues en su ausencia no procede acudir al trámite de subsanación de la solicitud por falta de esa documentación en tanto no se haya configurado como exigible o preceptiva. Debe pues aludirse a la documentación que se indique "en el modelo de solicitud", no en "la solicitud", ya que esta no es ni norma ni acto administrativo.

Asimismo, a fin de ajustarse a la terminología de uso común, debe sustituirse la referencia a la documentación que "no pueda ser objeto de comprobación automática" por la expresiva de "los documentos que no puedan recabarse electrónicamente a través de las redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto", tal y como aparece en la

regulación general de aportación de documentos recogida en el artículo 28 de la LPAC.

En efecto, el artículo 28.2 de la LPAC dispone que “Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso”, debiendo repararse en que la exigencia de aportar documentos que ya se encuentren en poder de cualquier Administración pública se contempla como estrictamente excepcional (artículo 28.3, *in fine*).

Sin duda, son varios los documentos aquí exigidos que pueden ya consultarse por “interoperabilidad”, estimándose que conviene ahora poner de manifiesto a los solicitantes -tanto en la norma autonómica como en el modelo de solicitud- la presunción de autorización que la ley deduce de su falta de oposición, toda vez que solo cabe presumir que se consiente en aquello que se conoce. A tal fin debe explicitarse en el precepto analizado que, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional octava de la Ley 40/2003, la presentación de la solicitud de condición de familia numerosa conlleva el consentimiento para la cesión de datos de carácter personal necesarios para la comprobación de ingresos económicos de la unidad familiar por parte del órgano gestor, añadiendo que igualmente se presumirá, salvo manifestación en contrario, que se autoriza la consulta de la documentación que la Administración decida someter a esta mecánica (documentos identificativos oficiales, certificados de empadronamiento, etc.), pero señalando en todo caso (y habilitando una casilla al efecto en el modelo) que, no obstante, el solicitante podrá denegar expresamente el consentimiento, debiendo aportar entonces las referidas informaciones o certificaciones.

En el artículo 7 del proyecto se alude -conjunta o confusamente- a que “El reconocimiento de la condición de familia numerosa y el correspondiente título se expedirán en el plazo máximo de un mes”. Con mejor técnica, cabría referir que el plazo de resolución del procedimiento es de un mes, y que cuando la solicitud sea estimada la emisión del correspondiente título tendrá la consideración de resolución administrativa.

En el artículo 8, relativo al carné individual, se observa que “el periodo inicial de vigencia y la fecha de caducidad del título” que han de consignarse en el carné no aportan una información adicional o complementaria. Parece que el dato que ha de incorporarse, al lado de la caducidad o periodo de validez, es el de la fecha de expedición del título de familia numerosa.

Por otro lado, resulta conveniente añadir un apartado expresivo de que el carné surtirá los mismos efectos que el título de familia numerosa, manteniendo su vigencia mientras esté en vigor el título -con la salvedad del carné individual de los hijos que dejen de cumplir las condiciones, que caduca pese a la subsistencia del título en beneficio de los otros miembros conforme al artículo 6 de la Ley-, y que en los supuestos de revocación del título o de uso fraudulento del carné procederá la cancelación del mismo.

Sin perjuicio de estas precisiones, con las que se viene a completar el régimen de los documentos individuales, se observa que el proyecto parece presuponer que los carnés y el título de familia numerosa tienen siempre una duración idéntica, bastando incorporar a los carnés la “fecha de caducidad del título”. Sin embargo, tras la reforma introducida en el artículo 6 de la Ley 40/2003 por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, existe un supuesto de subsistencia del título -que “seguirá en vigor”- y perención de uno de los carnés individuales -el del hijo que deja de cumplir las condiciones mientras otro descendiente las mantenga-. De ahí que se estime necesario que en la norma reguladora del carné individual se contemple, al menos, ese

supuesto singular de pérdida de vigencia, que queda al margen de las causas que determinan la pérdida de efectos del título de familia numerosa. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el artículo 9.1 del proyecto se recoge la ampliación del plazo inicial de vigencia del título a diez años. Al respecto, se advierte que la normativa estatal exige, como contenido indispensable del documento, la constancia de una "fecha límite de duración de los efectos del título" -artículo 2.3, letra f), del Real Decreto 1621/2005-, pero no impone un plazo apriorístico de vigencia, pudiendo mantenerse el título en tanto no se modifiquen las circunstancias que motivaron la concesión de la condición de familia numerosa o la categoría reconocida. La Ley 40/2003 establece que el título "mantendrá sus efectos durante todo el período a que se refiere la concesión o renovación, o hasta el momento en que proceda modificar la categoría en que se encuentre clasificada la unidad familiar o dejen de concurrir las condiciones exigidas para tener la consideración de familia numerosa" -artículo 7.2-, y el juego de esa duplicidad de modos extintivos -el automático y prefijado de agotamiento del periodo de concesión y el eventual por cambio de circunstancias- permitiría que el título se conceda inicialmente por el tiempo máximo en que podrían mantenerse sus efectos (generalmente, hasta que el menor de los hijos cumpla 26 años) sin necesidad de someterlo a un plazo fijo o general.

En cuanto al cambio de circunstancias, establece la Ley que 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" -artículo 6, párrafo primero-. La precisión reglamentaria relativa a la renovación del título "cuando alguno de los hijos



deje de reunir las condiciones para figurar como miembro de la familia numerosa, aunque ello no suponga modificación de la categoría en que esta está clasificada o la pérdida de tal condición” -artículo 3.1 del Real Decreto 1621/2005-, debe entenderse superada por el novedoso párrafo segundo del artículo 6 de la ley, introducido por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, que prevé que “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”. En suma, en este caso no caduca el título pero sí dejará de tener vigencia el documento individual del hijo que pierde la condición de beneficiario.

En el precepto del proyecto examinado, tras fijarse la regla de “vigencia de diez años”, se añade que “Si con anterioridad a dicho plazo, se prevé una fecha cierta (debe decir “Si se prevé una fecha cierta, anterior a dicho plazo”, ya que la vigencia inicial se fija en el momento preciso de la concesión) en que se pueda dar la falta de concurrencia de las condiciones exigidas para tener la condición de familia numerosa, la vigencia del título será inferior a diez años”. Parece referirse con ello a que, en el título que se expida, habría de consignarse una vigencia “inferior a diez años” si al tiempo de su expedición se deduce de la misma documentación en que se funda que la condición de familia numerosa no se mantendrá durante todo ese prolongado lapso temporal, comúnmente por alcanzarse por alguno de los hijos la edad de 26 años. Debe aquí observarse que, toda vez que se exige la indicación de una “fecha límite de duración de los efectos del título” -artículo 2.3, letra f), del Real Decreto 1621/2005-, procede añadir en el artículo 9.1 del proyecto que en estos casos se señalará una fecha de vigencia del título en consideración al momento en el que resulte con certeza que dejarían de reunirse las

condiciones para el reconocimiento de la condición. A tal fin, ha de tenerse en cuenta por los gestores el párrafo segundo del artículo 6 de la Ley 40/2003, que determina la subsistencia del título hasta que el menor de los hijos rebase la edad que comporta la pérdida de la condición para la unidad de convivencia.

Los apartados 2 y 3 del artículo 9 del proyecto son reproducción de normas estatales, si bien se estima que, citando su procedencia, asisten a la adecuada comprensión del reglamento.

En el apartado 2, reiteración de lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Ley 40/2003 (“Los beneficios concedidos a las familias numerosas surtirán efectos desde la fecha de la presentación de la solicitud de reconocimiento o renovación del título oficial”), se incorpora también un condicionante de cuño reglamentario, “siempre que la resolución administrativa que se dicte sea favorable a tal reconocimiento o renovación” (añadido al dictado de la ley en el artículo 4 del Real Decreto 1621/2005). Con el objeto de facilitar la mención de la norma que recoge esa prescripción, así como de evitar la reproducción de una exigencia que se estima confusa -ya que no pueden ser de peor condición aquellos que hayan tenido que acudir a la vía judicial-, procedería prescindir de ese último inciso.

En el apartado 3 conviene añadir, in fine, “sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 6 de la Ley 40/2003”.

Respecto al artículo 10, en el que se aborda la “renovación y modificación” del título de familia numerosa, ha de repararse en que en la normativa estatal no se explicitan supuestos de “modificación”, limitándose tanto la Ley como su reglamento a contemplar los casos en que el título “deberá renovarse o dejarse sin efecto” -artículo 6, párrafo primero de la Ley-, aunque también se alude, confusamente, a que el título mantendrá sus efectos “hasta el momento en que proceda modificar la categoría” en que se encuentre clasificada la unidad familiar -artículo 7.2 de la Ley-. Del mencionado artículo 6 de la Ley parece deducirse que la “modificación” queda embebida en la “renovación” del título, y el único supuesto modificativo al

margen de los contemplados como de "renovación" es el de la ampliación de los miembros de la unidad familiar que no determine un cambio de categoría (si da lugar a un cambio de categoría el artículo 6 de la ley lo contempla como "renovación"). Con todo, se trata de una cuestión terminológica con la que tampoco en el proyecto se genera duda o confusión de fondo.

En relación con la exigencia de que se aporte la documentación "cuya comprobación no pueda realizarse de forma automática por la Administración", ha de reiterarse lo antes señalado en torno a la necesidad de que la documentación preceptiva quede previamente determinada en una norma.

Sobre la exigencia de presentar la solicitud de renovación -en los casos de agotamiento del plazo de vigencia- "dentro de los tres meses anteriores a su vencimiento" -apartado 2 del artículo 10-, se observa que ese plazo puede reducirse por el operador autonómico, pues no se deduce ni se impone por la normativa estatal. De esta solo resulta el plazo de los tres meses siguientes a la fecha en que se modifiquen las circunstancias trascendentes para su comunicación a la Administración -artículo 17.1 de la Ley-, lo que conduce a que la solicitud de renovación o modificación deba presentarse por los afectados en el plazo de los tres meses siguientes a la fecha en que se modifiquen las circunstancias, pero no se impone un requisito temporal para los supuestos de mero agotamiento del plazo de vigencia del título. Ha de valorarse, pues, si es adecuado o proporcionado el plazo de tres meses cuando el fijado para que la Administración dicte la resolución por la que se concede o renueva el título es de un mes desde la solicitud.

El artículo 12 del proyecto, enunciado como "Pérdida de la condición de familia numerosa", es prescindible sin menoscabo alguno. Ha de advertirse que el precepto se reduce a reiterar la obligación de comunicar "al órgano competente cualquier hecho por el que dejen de concurrir las condiciones exigidas para tener la consideración de familia numerosa", cuando la vigencia y duración de efectos del título de familia numerosa ya se aborda en los artículos anteriores del proyecto y las obligaciones de los beneficiarios

-incluyendo la de comunicar el cambio de circunstancias en el plazo de tres meses- se regulan en la normativa estatal y se reproducen en el artículo 14 del proyecto, al que nos referiremos a continuación.

En el artículo 13, relativo al procedimiento de revocación del título, debe repararse en que su redacción no puede encabezarse con la referencia a la "revocación" o decisión revocatoria sino al "procedimiento" para la revocación.

El artículo 14 regula las obligaciones de los "beneficiarios", deducidas de lo establecido en los artículos 17 y 18 de la Ley 40/2003. Se estima que la redacción propuesta es acertada y no colisiona con los preceptos citados, toda vez que la "declaración responsable" sobre el mantenimiento de los requisitos económicos no deja de ser una modalidad de "declaración expresiva" de ingresos con trascendencia para el sistema, y en cuanto a la relativa a los hijos que hayan cumplido 21 años la competencia autonómica para la "determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se reúnen todas las condiciones" -artículo 2.4 del Real Decreto 1621/2005- debe interpretarse con la suficiente amplitud para amparar la exigencia de documentos tendentes a acreditar el mantenimiento de los requisitos.

### III. Parte final.

La disposición adicional recoge la "Cláusula de no incremento del gasto público" señalando que "La aplicación y desarrollo de este decreto no podrá suponer incremento de dotaciones ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal". Al respecto, se advierte hoy día la proliferación en los textos normativos, a modo de cláusula de estilo, de esta suerte de "mandatos", que surgieron como una cautela propuesta en los informes preceptivos del Ministerio competente en materia de hacienda, y que no merecen un reproche de legalidad en la doctrina del Consejo de Estado, en cuando se entiende que su contenido "es más declarativo que prescriptivo" y "carece de valor

normativo”, sin perjuicio de observarse que sería “más propio del preámbulo -si se quiere dejar expresa y formal constancia en el texto proyectado- y, en todo caso, de la memoria económica” (por todos, Dictámenes 583/2006 y 926/2015).

En el mismo sentido, se observa que la inclusión de una cláusula específica de “no gasto” se ha impuesto en alguna legislación autonómica como cautela alternativa -que hace innecesario el informe del departamento competente en materia presupuestaria- en los supuestos en que la memoria económica justifique que no se incrementarán los costes. Así se contempla, v. gr., en la Comunitat Valenciana, en el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones; pero no en la legislación del Principado de Asturias. En suma, la cláusula resulta prescindible, dado que se limita a formular una cautela, una directriz de gasto sin valor normativo.

El proyecto sometido a consulta deroga desde su entrada en vigor el Decreto 62/2007, de 24 de mayo, si bien una disposición transitoria establece que los títulos y carnés individuales expedidos a su amparo mantendrán su vigencia en tanto no se modifiquen las circunstancias que determinaron su emisión. No obstante, juzgamos necesario que contemple también que los procedimientos ya iniciados a la entrada en vigor del nuevo Decreto deberán seguir rigiéndose por la normativa anterior hasta su resolución. Además, como ya se ha advertido al ocuparnos del artículo 4, es preciso que exista un modelo de solicitud vigente al momento de la entrada en vigor de la norma, lo que puede garantizarse mediante la introducción de una nueva disposición transitoria de un tenor similar al siguiente: “En tanto no se apruebe el modelo de solicitud previsto en esta norma, resultará de aplicación a las nuevas solicitudes el modelo de solicitud anterior” Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del

## Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.