



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
20/02/2017
EIXIDA NÚM. 04637

Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas
Hble. Sra. Consellera
C/ Castán Tobeñas, 77 - CA90 - Torre 3
Valencia - 46018 (Valencia)

=====
Ref. queja núm. 1613252
=====

Asunto: Título de familia numerosa. Denegación por imposibilidad de que una persona compute en dos títulos diferentes.

Hble. Sra. Consellera:

Acusamos recibo de su último escrito por el que nos informa sobre la queja promovida ante esta institución por Dña. (...), el pasado 3 de noviembre de 2016.

Como conoce, en el escrito inicial de queja y vía telefónica, la interesada sustancialmente manifestaba que hacía tres años se divorció de su marido con el que tiene tres hijas, asignándose el régimen de custodia compartida entre ellos. Tras el divorcio, fue su exmarido el que modificó el título de familia numerosa poniéndolo a su nombre, sin recabar autorización alguna de la interesada, impidiéndole incluso ser cotitular o alcanzar cualquier acuerdo en este tema.

La interesada expresa su queja, pues la administración le exige que consiga la autorización de su exmarido para ser cotitular, a lo que este se niega, y en cambio a ella nunca se le pidió autorización para que él pudiera figurar como progenitor único en el título de familia numerosa, con los perjuicios económicos que a ella le acarrea.

Hemos recibido otras quejas en este sentido apreciando que en algunos casos se convierte en beneficiario del título de familia numerosa quien actúa con mayor celeridad sobre esta cuestión, negándose derechos a la otra parte.

Considerando que la queja reunía los requisitos exigidos por la Ley reguladora de esta institución, la misma fue admitida a trámite. En este sentido y con el objeto de contrastar el escrito de queja presentado, el 10/11/2016 solicitamos a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas un informe, que, tras reiterar la solicitud el 13/12/2016 y el

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 20/02/2017	Página: 1
C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax 965 93 75 54 www.elsindic.com Correo electrónico: consultas_sindic@gva.es		

11/01/2017, nos fue remitido con fecha 12/01/2017 y entrada en esta institución el 30/01/2017, en este sentido:

En contestación al escrito remitido por esa Institución, referente a la queja iniciada por la persona interesada, y a la vista de lo informado por la Dirección General de la Agencia Valenciana de Igualdad en la Diversidad, esta Conselleria comunica lo siguiente:

La Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (BOE de 19 de noviembre de 2003) establece en el artículo 3, apartado 3 que "Nadie podrá ser computado, a los efectos de esta ley, en dos unidades familiares al mismo tiempo".

La citada ley establece en el artículo 2 el "Concepto de familia numerosa" y en el apartado 2 c) expone "El padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en domicilio conyugal.

En este supuesto, el progenitor que opte por solicitar el reconocimiento de la condición de familia numerosa, proponiendo a estos efectos que se tengan en cuenta hijos que no convivan con él, deberá presentar la resolución judicial en que se declare su obligación de prestarles alimentos.

En caso de que no hubiera acuerdo de los padres sobre los hijos que deban considerarse en la unidad familiar, operará el criterio de convivencia".

En el momento que el exmarido de la Sra. (...), solicitó la renovación del reconocimiento administrativo como familia numerosa por modificación en las circunstancias familiares, cumplía los requisitos para poder ser familia numerosa, sin darse concurrencia de circunstancias al no haber presentado la Sra. (...) solicitud con la misma intención. Indicando que, hoy día, no consta que la interesada haya presentado solicitud de reconocimiento de la condición de familia numerosa.

Como hay una situación de custodia compartida, desde el órgano de la administración autonómica competente, se le informa que, la única posibilidad para disponer de dos títulos de familia numerosa es que lleguen a un acuerdo la madre y el padre para disponer del reconocimiento de familia numerosa de forma alterna.

En caso de no llegar a este acuerdo, el reconocimiento de la condición de familia numerosa corresponde a la solicitud presentada en primer lugar (la del padre), en aplicación de lo que se ha establecido por el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y denegar la solicitud posterior (la de la madre) si se presenta, con fundamento en lo que dispone el artículo 3.3 de la Ley 40/2003 ", de acuerdo con lo que establece el informe de la Abogacía de la Generalitat de fecha 4 de diciembre de 2008.

Recibido el informe, le dimos traslado del mismo a la promotora de la queja el 31/01/2017 al objeto de que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, como así hizo, ratificando íntegramente su escrito inicial y declarando, sustancialmente, que estima que se vulnera el principio constitucional de igualdad. Expresa su disconformidad con la situación producida pues el no ser titular o cotitular le causa graves perjuicios económicos dado que sus tres hijas conviven con ella al 50% y dependen económicamente de ella en un 50%, no pudiendo disfrutar de ningún beneficio fiscal, comercial, etc. No estima como causa de justificación relevante el criterio del orden

cronológico en la solicitud del título para realizar un ataque a la igualdad como derecho fundamental.

Además, la promotora de la queja alega que, aunque la Ley 43/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas establece que «Nadie podrá ser computado, a los efectos de esta ley, en dos unidades familiares al mismo tiempo», reconociendo la titularidad del carné de familia numerosa a los dos progenitores en caso de custodia compartida, no se infringe el precepto citado pues nadie se integra al mismo tiempo en dos unidades familiares, ya que «cuando mis hijas están conviviendo conmigo, este tiempo formamos una unidad familiar, que por tanto, no se forma con el otro progenitor, y viceversa, cuando mis hijas no conviven conmigo».

Igualmente, en sus alegaciones, la interesada no entiende cómo, existiendo un régimen de convivencia compartida de mutuo acuerdo por sentencia judicial, no se recabó ni autorización ni consentimiento por su parte para la adscripción de sus hijas al título de familia numerosa siendo titular único su exmarido.

Llegados a este punto, y tras la detenida lectura del escrito inicial de queja, del informe remitido por la administración y de las alegaciones presentadas por la ciudadana, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente.

Pudiendo no ser la actuación descrita de la Conselleria lo suficientemente respetuosa con los derechos de la promotora de la queja, le ruego que considere los argumentos que, como fundamento de las recomendaciones con las que concluimos, a continuación le expongo:

No nos cabe duda alguna sobre la literalidad del contenido recogido en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (BOE nº 277, 19/11/2013), cuando en su artículo 2.2c), que equipara a familia numerosa a la familia constituida por:

el padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal. En este supuesto, el progenitor que opte por solicitar el reconocimiento de la condición de familia numerosa, proponiendo a estos efectos que se tengan en cuenta hijos que no convivan con él, deberá presentar la resolución judicial en la que se declare su obligación de prestarles alimentos. En el caso de que no hubiera acuerdo de los padres sobre los hijos que deban considerarse en la unidad familiar, operará el criterio de convivencia.

Es decir, y centrando la cuestión en el caso que nos ocupa, el exmarido de la interesada pudo constituir con las tres hijas que tienen en común una familia numerosa, acreditando, suponemos, el régimen acordado tras el divorcio.

Pero no se comprende el texto del artículo citado si para ese trámite no se solicita el parecer o la autorización de la madre. Porque si no, ¿qué sentido tiene añadir a continuación que «en el caso de que no hubiera acuerdo de los padres sobre los hijos que deban considerarse en la unidad familiar, operará el criterio de convivencia»? Esta última parte sólo tiene sentido si ha habido opción de manifestar el acuerdo o el desacuerdo, y esto no ha sido así. Para que no haya acuerdo tiene que haber existido una posibilidad de alcanzarlo, y, si el exmarido logró el título de familia numerosa prescindiendo no sólo de

la autorización sino incluso del mero conocimiento por parte de la exmujer, es evidente que no se intentó el acuerdo que evitase un desacuerdo.

Y además, ¿cómo aplicar el criterio de convivencia en una custodia compartida, con convivencia compartida?

Es evidente que la norma no está imaginando, y por tanto no ampara, una situación familiar que cada vez puede darse con mayor frecuencia.

La administración autonómica se limita, finalmente, a aconsejar un acuerdo entre la madre y el padre para disponer del reconocimiento de familia numerosa de forma alterna. Pero incluso esta posibilidad no se ofreció en este caso y se impide de manera absoluta la reversión de esta situación si el progenitor que primero lo solicitó, el padre en este caso, no cede en su derecho ya reconocido.

La Ley 5/2011, de 1 de abril, de la Generalitat Valenciana, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven (anulada por el Tribunal Constitucional en sentencia de 16/11/2016, tras el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno el 4 de julio de 2011) definía el régimen de convivencia compartida, en su artículo 3.a), como:

el sistema dirigido a regular y organizar la cohabitación de los progenitores que no convivan entre sí con sus hijos e hijas menores, y caracterizado por una distribución igualitaria y racional del tiempo de cohabitación de cada uno de los progenitores con sus hijos e hijas menores, acordado voluntariamente entre aquéllos, o en su defecto por decisión judicial.

Esta definición, que a pesar de las circunstancias constitucionales que envuelven la citada ley es útil a los efectos que nos atañen, evidencia la voluntad del legislador de preservar el interés de los hijos e hijas en todo momento. Y, ante una situación de custodia compartida, y a pesar del pacto de convivencia familiar existente, la regulación del título de familia numerosa parece ignorar cualquier acuerdo alcanzado, otorgando el derecho al que primero lo ejerció, circunstancia que puede conllevar a posteriori un perjuicio en la otra parte, como así ha ocurrido en este caso.

La declaración de inconstitucionalidad de la citada ley en nada afecta al caso, pues la propia sentencia establece que:

los regímenes de guardia y custodia establecidos judicialmente en los casos que hubieran sido pertinentes, adoptados bajo la supervisión del Ministerio Fiscal y en atención al superior beneficio de los menores, seguirán rigiéndose, tras la publicación de esta Sentencia, por el mismo régimen de guarda que hubiera sido en su momento ordenado judicialmente, sin que este pronunciamiento deba conllevar necesariamente la modificación de medidas a que se refiere el artículo 775 LEC.

Cuando el exmarido solicitó el título de familia numerosa no se informó a la madre sobre esta circunstancia, no se le pidió autorización alguna. Es decir, en este caso concreto, la madre y promotora de la queja no puede optar al título a pesar de que cumple las obligaciones acordadas en el régimen de custodia fijado hacia sus hijas, resultando perjudicada en sus intereses esta unidad familiar numerosa que constituyen ella y sus tres hijas.

Nos consta, como hemos visto, que desde los servicios técnicos de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas se aconseja a las exparejas en esta situación que se alternen en la titularidad del carné de familia numerosa, usualmente un año cada uno, pero si no se alcanza este acuerdo, y condicionados por el artículo 3.3 de la Ley 40/2003, la titularidad pertenece al progenitor que hubiera reclamado el título en primer lugar. Y este es el caso que nos ocupa, donde el primero que reclamó el título, el exmarido, logra la titularidad no pudiendo hacerlo ya la interesada con el consiguiente menoscabo y perjuicios presentes y futuros a su unidad familiar.

En virtud de todo cuanto antecede y de conformidad con lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, estimamos oportuno **RECOMENDAR** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas que:

1. Inste, a través del Consell, al Gobierno de España y/o las Cortes Generales la modificación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, con el objetivo de que ningún progenitor ni sus hijos e hijas queden perjudicados al no poder obtener el título de familia numerosa cuando se den todos los requisitos y sólo el ejercicio del derecho en primer lugar, antes de que lo ejerza la expareja, permite el acceso a este. Cabe introducir una regulación más detallada que contemple estas nuevas circunstancias, cada día más frecuentes, y que garantice un mayor respeto al principio de igualdad entre todos los miembros de las distintas unidades familiares.

2. Estudien y valoren la posibilidad, en el ámbito de las competencias autonómicas, de paliar las desigualdades que se puedan producir en casos similares, articulando las medidas oportunas para lograr que no se produzcan situaciones como las descritas en esta queja, empezando por ofrecer desde los servicios técnicos de la Conselleria un acuerdo previo entre los ex cónyuges cuando uno de ellos esté en condiciones de solicitar el título de familia numerosa integrando en ella a un hijo en común, en especial en los casos de custodia compartida.

Lo que se le comunica para que, en el plazo máximo de un mes, nos informe si acepta esta recomendación o, en su caso, nos ponga de manifiesto las razones que estime para no aceptarla, y ello, de acuerdo con lo prevenido en el art. 29 de la Ley 11/1988, reguladora de esta institución.

Para su conocimiento, le hago saber, igualmente, que, a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, esta se insertará en la página web de la institución.

Atentamente le saluda,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 20/02/2017	Página: 5