



**Resolución 2017R-1355-16 del Ararteko, de 25 de enero de 2017, por la que se recomienda al Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa que reconozca a los dos hijos menores de la reclamante los beneficios de matriculación y examen en el ámbito educativo derivados de la legislación sobre familias numerosas, hasta que estos cumplan la edad legal para quedar fuera del ámbito de aplicación de dicha legislación**

### Antecedentes

1. Una ciudadana, madre de tres hijos y titular del beneficio de familia numerosa, formula una queja ante el Ararteko denunciando la respuesta de la Diputación Foral de Gipuzkoa en relación con la caducidad de su título de familia numerosa y con la subsistencia de ciertos beneficios derivados de dicho título para la familia de la interesada, a la luz de la legislación vigente en la materia. La reclamante quiere que se aclare la conformidad a Derecho de la interpretación de la Diputación Foral de Gipuzkoa en lo que respecta a la extensión de determinados beneficios de las familias numerosas, derivados de ciertas disposiciones de la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*. La persona que promueve esta queja plantea concretamente que, siendo titular de una familia numerosa de 3 hijos y habiendo superado su hijo mayor, en abril de 2015, la edad para continuar como beneficiario de dicho título, recibe un certificado fechado el día 24 de septiembre de 2015 del Jefe de Servicio de Protección a la Infancia y a la Adolescencia del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en el que se señala que aún habiendo caducado su título de familia numerosa al haber cumplido su hijo mayor 26 años (edad límite para formar parte una familia numerosa siendo estudiante), debe –con fundamento en las disposiciones transitoria quinta y 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 modifican la *Ley 40/2003, de 18 de noviembre de Protección a las Familias Numerosas*– reconocerse a sus otros dos hijos, ambos menores de 26 años, la extensión de los beneficios relativos a los derechos de matriculación y examen en el ámbito de la educación. No obstante, en dicho certificado se señala así mismo que la extensión de tales beneficios, recogidos en el artículo 12.2 a) de la *Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas*, se limita al curso escolar 2015/2016.
2. Ante la disconformidad de la promotora de la queja con la limitación temporal de los beneficios relativos a los derechos de matriculación y examen, expresada en dicho certificado, ésta se dirige a la Diputación Foral de Gipuzkoa (en adelante, DFG), solicitando una aclaración sobre el significado de este certificado. La DFG le comunica, mediante un correo electrónico, enviado el 4 de mayo de 2016 por un Servicio de Información del referido ente foral (Xara, puesto de información uno), que no tiene ya posibilidad de renovar su título de familia numerosa, caducado con fecha de 17/04/2015, fecha en la que su hijo





mayor cumplió 26 años, por ser dicha fecha anterior a la entrada en vigor el 17/08/2015 de la reforma legal llevada a cabo por la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, a partir de la cual la familia numerosa no pierde ya tal condición hasta que el hijo menor cumpla esa edad.

La DFG explicita así mismo, en dicho correo electrónico dirigido a esta persona que, no obstante, la propia ley prevé la extensión de los beneficios de familia numerosa, a efectos de matriculación y derechos de examen, a los hijos o hijas menores de 26 años que queden en la familia, aunque –y aquí está la cuestión que, a juicio de la promotora de esta queja, la DFG no motiva suficientemente– esta extensión se limita al curso 2015/2016.

Reproducimos literalmente los términos de la referida comunicación:

*“Comprobado su expediente, le comunico que no tienen posibilidad de renovar su título de familia numerosa, ya que esta caducó el 17/04/2015, fecha en la que su hijo mayor cumplió 26 años. Si su título hubiese caducado después de la entrada en vigor de la nueva ley (17/08/2015), sí que podrían haber continuado hasta que el menor hubiera cumplido los 26 años.*

*Para las familias cuyo título caducaba entre 01/01/2015 y la fecha de entrada en vigor de la nueva ley 17/08/2015 cabía la posibilidad de hacerles un certificado sólo a efectos de matriculación y derechos de examen para el curso 2015/2016. Dicho certificado le fue remitido en septiembre de 2015 (adjunto documento).*

*Espero haber aclarado sus ideas.”*

Pues bien, el mismo día 4 de mayo de 2016, la interesada responde al mencionado mensaje con otro correo electrónico, en el que solicita que se le aclare con qué fundamento legal debe limitarse al curso 2015/2016 la extensión de los mencionados beneficios en el ámbito educativo a los hijos o hijas menores de la familia. Ante la falta de respuesta, el 17 de mayo de 2016, vuelve a dirigirse la interesada por el mismo medio al mencionado servicio de información de la DFG, para solicitar de nuevo que se le aclare la cuestión que ha formulado. Ante la reiterada ausencia de respuesta a su solicitud de aclaración, esta ciudadana decide acudir al Ararteko.

3. Examinado el planteamiento de esta queja, consideramos que en este asunto subyace tanto una cuestión de forma, como otra cuestión de fondo. Así, nos dirigimos a la DFG, en primer lugar, en relación con la falta de formalización de su respuesta a esta ciudadana, respuesta que el Ararteko estima que carece de la motivación legalmente exigible, indicando a la DFG que, una vez conocidas las razones jurídicas que llevan a la DFG a tomar la decisión de limitar en el tiempo los beneficios derivados de la legislación vigente en materia de familia numerosa, se abordará si esta decisión es o no ajustada a Derecho. En ese contexto, el Ararteko recuerda a la DFG, en su escrito de



petición de información, que corresponde a ese ente foral informar de manera expresa y clara a esta ciudadana acerca de las razones precisas, de hecho y de derecho, por las que se limita al curso 2015/2016 la extensión de los beneficios para el ámbito educativo, reconocida en las disposiciones transitoria quinta y final quinta de la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*. Se trata de una pregunta muy precisa cuya respuesta tiene que ser debidamente fundamentada por la DFG, toda vez que, de esta decisión, se deriva la exclusión de beneficios –y por tanto se genera un gravamen– para la familia de la interesada, a partir del curso académico 2016/2017.

4. La Diputada Foral de Políticas Sociales de la DFG responde a esta solicitud, señalando que comparte el criterio del Ararteko en cuanto a la obligación de ese ente foral de fundamentar debidamente las razones de hecho y de derecho en las que basa sus actuaciones y decisiones, fundamentalmente cuando las mismas conllevan la limitación de derechos y/o de beneficios. Añade, además, que aunque el Servicio de Protección a la Infancia y Adolescencia realiza, de ordinario, un esfuerzo importante en este ámbito –tal y como ha reconocido el Ararteko en relación con la tramitación de otras quejas–, lo cierto es que en el presente caso se ha producido una falta de respuesta a las peticiones de aclaración elevadas por la interesada. Por ello, la diputada foral señala que ya se ha corregido dicha irregularidad, enviando a la ciudadana que promueve esta queja un escrito explicativo de las razones que fundamentan la limitación de los beneficios en el ámbito educativo relativos a los derechos de matriculación y examen, exclusivamente al curso académico 2015/2016, a las familias cuyo título estaba en vigor a 1/01/2015 y lo hubieran perdido en una fecha anterior a la entrada en vigor de la *Ley 26/2015, de 18 de julio*, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de la mencionada ley.
5. Además, la DFG incluye en su respuesta una referencia a los fundamentos de hecho y de derecho, por los que se entiende que los mencionados beneficios económicos en el ámbito académico, para aquellas familias numerosas cuyo título hubiera expirado entre el 1/01/2015 y la fecha de entrada en vigor de la *Ley 26/2015*, deben limitarse exclusivamente al curso académico 2015/2016. Como apoyo para dicha interpretación limitativa del alcance y efectos de las disposiciones transitoria quinta y final quinta de la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, la DFG aporta también a su respuesta una nota informativa, emitida con fecha de 30 de julio de 2015 por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en la que se sostiene idéntica interpretación de las referidas disposiciones legales a la suscrita por el ente foral.
6. Con posterioridad, la promotora de esta queja se dirige de nuevo a esta institución dando cuenta de que, una vez informada de las razones jurídicas que han llevado a la DFG a tomar la decisión que limita los beneficios





académicos del título de familia numerosa al curso 2015/2016, y ante su disconformidad con esta interpretación, se ha dirigido de nuevo a la DFG para solicitar que se otorguen dichos beneficios académicos a sus hijos menores hasta que cada uno de ellos cumpla la edad de 26 años (siendo estos estudiantes). Alega la interesada para ello que la interpretación de la DFG no es, en su opinión, ajustada a Derecho. La DFG vuelve a responder a la interesada denegando su solicitud y reafirmando su interpretación inicial, por la que entiende que dichos beneficios derivados del título de familia numerosa deben limitarse, en su caso, al curso académico 2015/2016.

### Consideraciones

1. Es preciso aclarar, de manera preliminar, que la legislación en materia de familias numerosas, aun tratándose de una legislación estatal emanada de la Cortes Generales que reconoce a ciertas familias una serie de beneficios económicos en muy variados ámbitos sectoriales (transporte, educación, fiscalidad etc.), se aplica –en lo que se refiere al reconocimiento, emisión y extinción de títulos de familia numerosa– por las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias en materia de familias. En el caso del País Vasco, en virtud de la singular condición foral de los territorios históricos que conforman esta comunidad autónoma, son las diputaciones forales quienes ostentan la competencia en lo que respecta a la gestión de los títulos de familia numerosa, lo que explica que la presente queja, aún versando sobre la aplicación de una disposición legal de ámbito estatal, se sustancie ante una de esas diputaciones forales, concretamente la Diputación Foral de Gipuzkoa.
2. Como ya se ha indicado líneas atrás, el presente asunto planteado ante el Ararteko tiene una doble dimensión, formal y material, que es preciso abordar en toda su extensión a lo largo de estas consideraciones. Así, de un lado, por lo que se refiere al **aspecto formal**, la DFG ha admitido, en el curso de este procedimiento, su error por **no haber formalizado debidamente su respuesta a la ciudadana** que promueve esta queja y ha enmendado suficientemente dicha irregularidad, al remitirle de nuevo una extensa respuesta en la que da cuenta detallada de su decisión y explicita las razones de hecho y de derecho que subyacen y que sirven de fundamento jurídico y de motivación de la limitación de beneficios que de la referida decisión se derivan para la interesada. Es por ello que, en lo que respecta a este aspecto procedimental, el Ararteko quiere mostrar su satisfacción al comprobar que, tras su intervención, la DFG ha cumplido debidamente con los imperativos legales derivados de la legislación de procedimiento administrativo y con el principio de buena administración, pues la interesada ha podido conocer en detalle y con suficiencia las razones de la decisión foral, lo que le habilita para poder alegar en su defensa las cuestiones de fondo que seguidamente tratamos en detalle.
3. Por lo que respecta al **fondo de este asunto**, es preciso situar primero el **contexto y los términos precisos de la reforma legal** llevada a cabo, en



materia de familias numerosas, por la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*: Así, la disposición final quinta de esta ley viene a modificar la *Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas*, en concreto, en lo que se refiere a la extensión del título de familia numerosa a los hijos menores de la edad legal para ser miembro de una familia numerosa (21 o 26 años) hasta que el menor de los hijos de la familia numerosa cumpla dicha edad legal establecida como límite (26 años, siendo estudiante), es decir, sin que, en consecuencia, el título de familia numerosa se extinga para los hijos e hijas menores de esa edad, por el mero hecho de que sus hermanos o hermanas mayores vayan cumpliendo dicha edad máxima y quedando fuera del requisito para formar parte del título de familia numerosa. Así se reconoce ya en el preámbulo de la mencionada Ley 26/2015 (epígrafe VI), en el que se recuerda que *"la normativa actual condiciona la vigencia del título hasta que el número de hijos que cumplan los requisitos previstos sea el mínimo establecido. Esto supone que, cuando los hermanos mayores van saliendo del título, por dejar de cumplir el requisito de edad, fundamentalmente, la familia puede perder el derecho al título si quedan menos de tres o dos hermanos que cumplan los requisitos, dándose la paradoja de que los hermanos menores que han generado para la familia el derecho al título, luego no pueden disfrutar de estos beneficios. Teniendo en cuenta que, en un porcentaje elevadísimo, los títulos vigentes corresponden a familias numerosas con tres o dos hijos, el cumplimiento de la edad máxima por parte del mayor arrastra la pérdida del título y de todos los beneficios para toda la familia con bastante frecuencia. Por ello, esta reforma pretende acomodarse a la situación efectiva de las familias numerosas y evitar una situación de discriminación entre los hermanos"*.

La disposición final quinta de esta ley modifica concretamente el artículo 6 de la *Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas*, que queda, en adelante, redactado en su segundo inciso, como sigue:

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

*(...)*

*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 cumplan.*

La reforma legal pretende acomodarse así a la realidad efectiva de las familias numerosas y evitar una situación de discriminación entre los hermanos, de manera que el título de familia numerosa se mantenga hasta que el último de los hijos cumpla la edad máxima establecida en la ley y pueda disfrutar de los mismos beneficios que sus hermanos o hermanas.



4. Ahora bien, el problema surge, sin embargo, cuando se trata de **delimitar el alcance subjetivo de dicha reforma**, es decir cuáles son las familias numerosas que podrán beneficiarse de esta reforma y cuáles quedarán fuera de ella. Es preciso tener en cuenta que la fecha de entrada en vigor de esta reforma tiene lugar, de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera, a los veinte días de su publicación, es decir el 17 de agosto de 2015. Dicha fecha determina, con carácter general, el inicio de la aplicación efectiva de las previsiones contenidas en esta ley, que sería, en principio, sólo aplicable a los títulos de familia numerosa aún vigentes en esa fecha. No obstante, el legislador ha querido que ciertos efectos de la disposición final quinta, antes comentada, se retrotraigan hasta el 1 de enero de 2015, afectando en consecuencia también a los títulos vigentes en esa fecha, y ello por virtud de lo dispuesto en la **disposición transitoria quinta** de la misma ley, que señala al respecto lo siguiente:

***Disposición transitoria quinta.** Extensión de los beneficios relativos a los derechos de matriculación y examen en el ámbito de la educación a los títulos de familia numerosa en vigor a partir de 1 de enero de 2015.*

*La modificación del artículo 6 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, prevista en la disposición final quinta, será aplicable, a los exclusivos efectos de acceder a los beneficios en el ámbito de la educación relativos a los derechos de matriculación y examen previstos en el artículo 12.2 a) de la citada ley, a los títulos de familia numerosa que estuvieran en vigor a 1 de enero de 2015.*

Con esta **extensión retroactiva** de algunos de los efectos del nuevo artículo 6 de la Ley 40/2003 (no de todos), se pretende únicamente garantizar a las familias que hayan perdido el título, entre el 1 de enero de 2015 y la entrada en vigor de la ley (17 de agosto de 2015), que éstas puedan acceder a las bonificaciones en el ámbito educativo, al igual que el resto de familias que aún ostenten la condición de familias numerosas a partir de la entrada en vigor de la ley, que continuarán ostentando el título (y en ese caso, la totalidad de los beneficios que de este se deriven) mientras cuenten con un hijo o hija menor de 21 años o estudiante menor de 26 años, pese a que sus hermanos mayores hayan alcanzado la edad legal para quedar fuera de tal condición. Por otro lado, resulta claro que las familias numerosas que hubieran perdido su condición como tales antes de la mencionada fecha (1 de enero 2015), quedan fuera de esta reforma legal y no quedan cubiertas por esta extensión retroactiva de los beneficios en materia educativa que lleva a cabo la disposición transitoria quinta de la *Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia*.

5. En el asunto objeto de esta intervención, la DFG lleva a cabo, sin embargo, una **interpretación restrictiva de los términos de la disposición transitoria quinta** de la referida Ley 26/2015. Considera el ente foral que la mencionada

extensión de los beneficios de matriculación y examen sólo alcanza al curso académico 2015/2016, de tal modo que los dos hijos menores de la reclamante no podrán hacer valer, más allá de ese curso académico, su condición de miembros de familia numerosa a efectos de obtener determinados beneficios de matriculación y examen en el ámbito educativo. No obstante, tal y como se expone seguidamente, a juicio de esta institución, no puede derivarse ni de la literalidad, ni del espíritu de la disposición transitoria quinta, objeto de exégesis, semejante consecuencia.

En efecto, la mencionada disposición transitoria quinta señala que **“la modificación del artículo 6 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, prevista en la disposición final quinta, será aplicable, a los exclusivos efectos de acceder a los beneficios en el ámbito de la educación relativos a los derechos de matriculación y examen previstos en el artículo 12.2 a) de la citada ley, a los títulos de familia numerosa que estuvieran en vigor a 1 de enero de 2015”**. Como puede comprobarse, nada indica este precepto sobre la limitación de dichos beneficios a un determinado curso académico, como tampoco se refiere a ello el artículo 12.2 a), al que se remite esta disposición legal para aclarar qué clase de beneficios en el ámbito educativo quiere extenderse a estas familias. ¿Cuál es entonces el fundamento para que la Diputación Foral de Gipuzkoa lleve a cabo tal interpretación restrictiva del alcance objetivo de una disposición legal? La DFG se apoya para ello en una *nota informativa* sobre el alcance de la reforma legal llevada cabo en materia de familias numerosas, emitida por la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y fechada el 30 de julio de 2015, en la que se sostiene idéntica interpretación a la defendida por la DFG, señalándose lo siguiente:

*Alcance temporal de la modificación*

*Esta modificación entrará en vigor el próximo 17 de agosto de 2015 (.....). (.....) Por tanto, sólo es aplicable a los títulos que se encuentren en vigor en esa fecha. Cuando el título se hubiera extinguido antes de la entrada en vigor, las familias no tienen derecho a recuperarlo, aunque sigan teniendo hijos menores de 21 o 26 años a cargo. Como excepción, las familias numerosas cuyo título estuviera en vigor a 1 de enero de 2015 y lo hubieran perdido en una fecha anterior a la entrada en vigor de la modificación, podrán acceder **este curso académico próximo** a los beneficios por matriculación y derechos de examen (reducción del 50%).*

La mencionada nota informativa del Ministerio, dirigida a las Comunidades Autónomas competentes para la gestión de estos títulos, expone subsiguientemente un ejemplo práctico de este último supuesto, que la DFG transcribe en su escrito al Ararteko, en el que se refiere a una hipotética familia numerosa que ha perdido el derecho al título en marzo de 2015 al cumplir la edad máxima el mayor de los hijos y quedar menos de tres hijos



que reúnen los requisitos. Continúa el ejemplo indicando que las dos hermanas menores –de este supuesto hipotético– podrían continuar beneficiándose de la reducción del 50% de la matrícula universitaria en el curso 2015/2016, por estar aún vigente su título a fecha de 1 de enero de 2015, aunque no ya para los cursos siguientes.

En el escrito que la DFG dirige a la interesada explicando los fundamentos de su decisión, el ente foral se acoge a esta misma interpretación y sostiene para su defensa que (sic) *"al tratarse de una disposición transitoria que regula aspectos temporales, es decir, que no tiene carácter permanente, dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que resuelve la situación que se plantea exclusivamente en relación con el curso 2015/2016 en el que la norma entra en vigor, no extendiéndose a cursos posteriores. Si la intención del legislador hubiera sido que los beneficios educativos se extendieran a cursos posteriores, se hubiera regulado con otra redacción que así lo estableciera expresamente y en otro tipo de disposición, bien de carácter adicional o bien de carácter final. La interpretación que ha realizado la DFG de la disposición transitoria quinta, así como las otras diputaciones forales, viene a cumplir además con las indicaciones dadas al respecto por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y por el Grupo Técnico Interinstitucional de Familias Numerosas del País Vasco"*.

6. Pues bien, llegados a este punto el Ararteko no puede más que discrepar de esta **interpretación**, que se considera **contraria a la letra y al espíritu de la ley**, por las razones que seguidamente se exponen:

En primer lugar, una **nota informativa** de una Administración Pública (como resulta ser el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad del Gobierno de España) no tiene otro carácter que el de informar, orientar en la aplicación administrativa a otras administraciones u órganos administrativos, pero no puede, de ningún modo, modificar la literalidad de una disposición legal, suplantando con ello la voluntad del legislador, ni puede tampoco imponer al resto de administraciones públicas competentes para la gestión de estos títulos (aplicación de la legislación en el ámbito autonómico) una interpretación con efectos *ultra legem*, como resulta ser, a nuestro juicio, la que aquí se está defendiendo. La naturaleza jurídica de esta nota informativa sólo puede asimilarse, como mucho, a una instrucción administrativa, sin que en ningún caso pueda contravenir, ni ir más allá de lo dispuesto en una ley, ni tan siquiera sentar con carácter vinculante las pautas interpretativas de dicha ley, función que en nuestro sistema institucional y en el Estado de Derecho queda reservada a los órganos judiciales y al Tribunal Constitucional. Siendo esto así, consideramos que **no cabe, pues, invocar una nota informativa como fundamento para alterar lo que la ley regula de manera clara e inequívoca**.

Por otro lado, la norma legal objeto de controversia es, en efecto, una **norma de carácter transitorio**, pero no dispone sin embargo, en ninguno de sus



términos, la limitación expresa de los beneficios de matriculación y examen que reconoce, a un determinado curso académico. Su naturaleza transitoria no se ve puesta en entredicho por esta razón; al contrario, puede constatarse que la voluntad del legislador era cubrir para un periodo limitado en el tiempo (1 de enero de 2015 – 17 de agosto de 2015) –de ahí su transitoriedad– a aquellas familias que hubieran visto decaer su título de familia numerosa durante dicho periodo por la salida de alguno de sus hijos mayores del título (por cumplimiento de la edad legal que extingue la condición de hijo de familia numerosa), siempre y cuando tuvieran en su seno aún a algún otro hijo o hija que cumpliera con las condiciones legales de edad para formar parte de la familia numerosa. La **transitoriedad de esta disposición estriba por tanto en el carácter temporal de sus efectos por razón del ámbito subjetivo de aplicación**, que viene determinado por el hecho de que esta disposición debe aplicarse únicamente a un colectivo determinado –las familias numerosas cuyo título expirase en el periodo entre el 1 de enero de 2015 y 17 de agosto de 2015 mientras cuenten aún con hijos o hijas menores que continúen cumpliendo los requisitos de edad para formar parte de la familia numerosa–, de tal modo que sus efectos estarán limitados en el tiempo, por cuanto que decaerán definitivamente cuando el último de esos hijos o hijas de este colectivo acotado en el tiempo cumpla la edad máxima legalmente establecida para perder su condición de miembro de familia numerosa.

No compartimos la interpretación que hace la DFG de que la transitoriedad se refiere al beneficio que esta disposición legal otorga, y ello porque **la letra de la ley no establece ninguna limitación, ni explícita, ni implícita** en ese sentido. Pero es que además resulta que la interpretación defendida por la DFG –que consideramos que no tiene reflejo alguno en la literalidad ni en el espíritu de la norma (téngase en cuenta la exposición de motivos antes comentada)– resulta ser una **interpretación restrictiva de una norma de rango legal favorable a los ciudadanos y ciudadanas**, lo cual **exige**, si cabe con más fuerza, **una apoyatura expresa en la voluntad del legislador**, que de ningún modo se puede encontrar en esta disposición legal. No existe ninguna mención directa o indirecta en la referida disposición transitoria quinta a un determinado curso académico, cuando se hace referencia a los beneficios que dicha disposición quiere extender a determinadas familias.

Del análisis llevado a cabo por esta institución en el marco de este expediente se desprende, por tanto, que el beneficio recogido en la disposición transitoria quinta de la mencionada ley, para un colectivo determinado de familias, debe reconocerse a dichas familias para todos los cursos académicos, con el único límite de que los hijos e hijas beneficiados cumplan con el requisito legal de la edad legal para quedar dentro del ámbito de aplicación de la legislación sobre familias numerosas. A nuestro juicio, sólo esta interpretación puede desprenderse del espíritu y de la literalidad de la disposición legal controvertida, y del conjunto de la reforma legal de la *Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas*, llevada a cabo por la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la*

*infancia y adolescencia*, en el sentido recogido en la propia exposición de motivos que acompaña a dicha ley de reforma.

7. Finalmente, resulta obligado referirse al **Informe de la Abogacía del Estado**, emitido con fecha de 6 de septiembre de 2016 a instancias del propio Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con motivo de una consulta sobre el alcance de esta reforma (y concretamente, de la controvertida disposición transitoria quinta) realizada por la Comunidad Autónoma de Madrid. Según indica el propio Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en una nueva nota informativa emitida el día 28 de septiembre de 2016, se desprende de dicho informe jurídico lo siguiente (se reproducen literalmente los términos empleados por el propio Ministerio, subrayando los aspectos determinantes de la posición adoptada en este asunto por la Abogacía del Estado):

**Efectos de la Disposición Transitoria quinta**

*Pues bien, el régimen transitorio concedido a los títulos de familia numerosa vigentes a partir del 1 de enero de 2015, esto es, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 26/2015, de 28 de julio, se ha de poner en conexión con la mejora sustantiva dada al artículo 6 de la Ley 40/2003.*

*La mencionada Disposición dispone que la modificación del artículo 6 “será aplicable, a los exclusivos efectos de acceder a los beneficios en el ámbito de la educación relativos a los derechos de matriculación y examen previstos en el artículo 12.2.a) de la citada ley, a los títulos de familia numerosa que estuvieran en vigor a 1 de enero de 2015”.*

*El mandato transitorio contenido por el legislador se circunscribe a los títulos de familia numerosa en vigor a fecha 1 de enero de 2015 y, en concreto, para los beneficios relativos a los derechos de matriculación y examen, **sin que se haya establecido en la norma de modo específico que estos beneficios se limiten a uno o varios cursos escolares. Por lo tanto, donde el legislador no ha distinguido no procede distinguir.** En consecuencia, siempre que los títulos de familia numerosa estén en vigor a fecha 1 de enero de 2015 y existan miembros de la unidad familiar que cumplan lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 40/2003, tras la redacción dada por la Ley 26/2015, **tendrán derecho a los referidos beneficios relativos a los derechos de matriculación y examen, sin que proceda acotarse su ámbito temporal exclusivamente a un curso académico determinado.***

Dicha **posición de la Abogacía del Estado**, cuando señala que “*donde el legislador no ha distinguido, no procede distinguir*”, coincide plenamente con la que sostiene este Ararteko, en el sentido expuesto líneas atrás. Con ello refuerza el argumento legal de la obligación de todas las administraciones vascas concernidas por este asunto de someter sus actuaciones a la ley y al Derecho, en el sentido del artículo 103 de la Constitución, y en esa medida, de reconocer a los hijos e hijas de las familias numerosas cuyo título estuviera





vigente a 1 de enero de 2015 los beneficios de matriculación y examen recogidos en el artículo 12.2 a) de la *Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas*, en tanto en cuanto estos cumplan con los requisitos de edad máxima legalmente establecidos.

8. Por las razones expuestas, podemos concluir que, a la luz de las disposiciones legales comentadas, la interpretación adecuada sobre el alcance de los beneficios en materia educativa que se reconocen a los hermanos menores de familias numerosas cuyo título estuviera vigente entre el 1 de enero de 2015 y el 17 de agosto de 2015 es la defendida en las consideraciones precedentes. Con ello, se concluye igualmente que la **interpretación llevada a cabo por la Diputación Foral de Gipuzkoa**, que excluye a la familia de la promotora de esta queja de dichos beneficios a partir del curso académico 2016/2017, **no es adecuada a Derecho y contraviene el espíritu y la literalidad de la reforma de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas**, llevada a cabo por la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia*.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

#### RECOMENDACIÓN

Que reconozca a los dos hijos menores de la reclamante, sin ningún límite relativo a determinados cursos académicos, los beneficios de matriculación y examen en el ámbito educativo derivados de la legislación sobre familias numerosas, hasta que estos cumplan la edad legal para quedar fuera del ámbito de aplicación de dicha legislación.

