

R. CASACION núm.: 6312/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 387/2023

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 23 de marzo de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. **6312/2021**, promovido por [REDACTED], representado por la procuradora de los tribunales doña [REDACTED] y defendido por el letrado don [REDACTED], contra la sentencia de 27 de mayo de 2021 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el procedimiento ordinario nº 436/2019, que desestimó el recurso.

Siendo parte recurrida la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA**
(DEPARTAMENTO DE TRABAJO, ASUNTOS SOCIALES Y FAMILIAS),

representada y defendida por Letrada de sus Servicios Jurídicos en virtud de la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-El presente recurso de casación tiene por objeto la sentencia pronunciada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 27 de mayo de 2021 que desestimó el recurso planteado por don ██████████ contra la resolución de 24 de mayo de 2019 dictada por la Secretaria de Asuntos Sociales y Familia que desestimó el recurso de alzada que interpuso el recurrente contra la resolución de 17 de noviembre de 2014 acordada por la Dirección General de Familias.

La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

«[...] FALLAMOS

1º.- DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por ██████████ contra la resolución de fecha 24 de mayo de 2019 del Secretari d'Afers Socials i Famílies del Departament de Treball, Assumptes Socials i Família de la Generalitat de Catalunya desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de fecha 17 de noviembre de 2014 dictada por la Dirección General de Familias que le renovó el título de familia numerosa modificándola de categoría especial a general.

2º.- IMPONER a la parte recurrente las costas causadas en el presente procedimiento si bien limitadas a la cantidad de 300 euros por todos los conceptos. [...]».

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de don ██████████ presentó escrito preparando el recurso de casación, que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso Administrativo, se tuvo por personados y partes en concepto de recurrente a don ██████████ ██████████, y como recurrido a los servicios jurídicos de la Generalidad de Cataluña.

CUARTO.- Por auto de 25 de mayo de 2022, la Sección Primera de esta Sala acordó:

«[...] PRIMERO. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal don ██████████ contra la sentencia de 27 de mayo de 2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, procedimiento ordinario nº 436/2019.

SEGUNDO. Precisar que la cuestión en la que, en principio, se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es que se determine si, en un supuesto de renovación del título de familia numerosa en el que se modifica de categoría especial a general, puede entenderse que le es aplicable de forma retroactiva la previsión del artículo 6 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, tras la modificación por la D.F. 5ª de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, a efectos del mantenimiento de la categoría de familia numerosa especial.

TERCERO. Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación las contenidas en los artículos 6 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, tras la modificación por la D.F. 5ª de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y en relación a la Disposición Final vigesimoprimera, y los artículos 2.1 y 3 del Código Civil, en relación con el artículo 9.3 de la Constitución Española, sin perjuicio de que la sentencia haya

de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso (art. 90.4 LJCA). [...]».

QUINTO.- Teniendo por admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a la parte recurrente para que, en treinta días, formalizara escrito de interposición, lo que realizó, suplicando:

«[...] Que habiendo presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, y, en su virtud, me tenga por personada y parte, y tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN, en tiempo y forma, contra la sentencia número 2570/2021 (Sección 497/2021) del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (Sección cuarta de la Sala Contenciosa Administrativa) de 27 de mayo de 2021, procedimiento ordinario 436/2019, previos los trámites procesales procedentes, en su día dictar Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados, condenándose a la parte recurrida a reconocer el derecho de los recurrentes a la renovación de título de familia numerosa de categoría especial, en los términos fijados en el art. 6.2 de la Ley 40/2003, con efectos desde la fecha de su solicitud. [...]».

SEXTO.- Por providencia de 20 de septiembre de 2022, se emplazó a la parte recurrida para que, en treinta días, formalizara escrito de oposición.

Por la representación procesal de la parte recurrida, se presentó escrito de oposición al recurso de casación que finaliza suplicando a la Sala:

«[...] Que tenga por presentado este escrito y por hechas las alegaciones que en él se contienen, que declare que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por la parte recurrente, con expresa imposición de costas, y que, en su caso, fije como doctrina que lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, tras la reforma operada mediante la Ley 26/2015, de 28 de julio, no es aplicable a las familias numerosas que ya habían perdido la condición de familia numerosa de categoría especial antes de la entrada en vigor de dicha reforma. [...]».

SÉPTIMO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

OCTAVO.- Mediante providencia de 18 de enero de 2023, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia del día 21 de marzo de 2023, en cuyo acto tuvieron lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal de don ██████████ contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 27 de mayo de 2021.

Los antecedentes del asunto son como sigue. El recurrente había tenido título de familia numerosa de categoría especial, por tener cinco hijos a su cargo. En el momento de la última actualización, llevada a cabo mediante resolución de 17 de noviembre de 2014, el título de familia numerosa pasó a ser de categoría general, ya que en ese momento sólo quedaban tres hijos a cargo del recurrente. Con posterioridad, la Ley 26/2015 dio una nueva redacción al art. 6 de la Ley 40/2003, reguladora de la protección a las familias numerosas. Dicho precepto legal dispone ahora:

«[...] “El título de familia numerosa deberá renovarse o dejarse sin efecto cuando varíe el número de miembros de la unidad miliar 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.

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 yo no las cumplen". [...]».

A la vista de esta modificación legal el 15 de marzo de 2019 el recurrente presentó solicitud a fin de que su título de familia numerosa tuviera categoría especial; solicitud que fue desestimada mediante resolución de 12 de abril de 2019. Interpuso entonces recurso de alzada, formalmente dirigido contra lo que el propio recurrente calificó como una modificación de la categoría correspondiente a su título de familia numerosa, que habría sido llevada a cabo por la arriba mencionada resolución de 17 de noviembre de 2014; es decir, por la última actualización del título de familia numerosa. Dicho recurso de alzada fue inadmitido por resolución del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia de la Generalitat de Catalunya de 24 de mayo de 2019.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo, fue desestimado por la sentencia ahora recurrida. Ésta, con una motivación sumamente escueta, afirma que acoger la pretensión del recurrente implicaría una aplicación retroactiva de la modificación llevada a cabo por la Ley 26/2015 en el art. 6 de la Ley 40/2003.

SEGUNDO.- Preparado el recurso de casación, fue admitido por la Sección Primera de esta Sala mediante auto de 25 de mayo de 2022. Tras citar nuestra sentencia nº 951/2019, donde se abordó un caso que puede guardar alguna similitud con el aquí examinado, declara como cuestión de interés casacional objetivo determinar si, en un supuesto de renovación del título de familia numerosa en que se modifica la categoría de especial a general, cabe aplicar retroactivamente el actual art. 6 de la Ley 40/2003 a efectos del mantenimiento de la categoría especial.

TERCERO.- El escrito de interposición del recurso de casación se apoya fundamentalmente en la arriba mencionada sentencia de esta Sala nº

951/2019, que en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo planteada en aquel asunto concluyó lo siguiente:

«[...] El párrafo segundo del art. 6 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, añadido por la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, que "Modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia", debe interpretarse en el sentido de que el Título de Familia Numerosa en la circunstancia a que se refiere ese párrafo sigue en vigor no sólo en su existencia sino, además, en la categoría que antes ostentara [...].».

A partir de este presupuesto y con amplia cita de jurisprudencia, el recurrente sostiene que la evolución del criterio jurisprudencial sobre una determinada norma jurídica no puede ser calificada como aplicación retroactiva de la ley, en el sentido del art. 2 del Código Civil. De aquí infiere que es errónea la razón aducida por la sentencia impugnada, consistente en que acoger la pretensión del recurrente comportaría una aplicación retroactiva de la nueva redacción del art. 6 de la Ley 40/2003.

El recurrente argumenta, por lo demás, que la sentencia impugnada contraviene varios preceptos constitucionales, como son los arts. 9, 14, 24 y 39 de la Constitución.

CUARTO.- En el escrito de oposición al recurso de casación, el Abogado de la Generalitat de Catalunya reitera, en sustancia, el argumento de la sentencia impugnada. Considera que la Ley 26/2015 -que, como queda dicho, dio nueva redacción al art. 6 de la Ley 40/2003- no contempla su aplicación a situaciones anteriores a su entrada en vigor. De aquí que su aplicación, como pretende el recurrente, a un título de familia numerosa que fue actualizado por última vez en 2014 resultaría contrario al principio consagrado en el art. 2 del Código Civil, según el cual las leyes no tendrán efecto retroactivo salvo que dispongan otra cosa.

QUINTO.- Abordando ya la cuestión planteada, no es evidente -como da a entender la parca motivación de la sentencia impugnada- que lo pretendido por el recurrente sea una aplicación puramente retroactiva de la nueva redacción dada en 2015 al art. 6 de la Ley 40/2003 y carente, además, de ningún fundamento. A este respecto es preciso hacer tres consideraciones.

En primer lugar, nuestra reciente sentencia nº 119/2023 -en un asunto sobre beneficios educativos- consideró que la nueva redacción del art. 6 de la Ley 40/2003 puede y debe ser aplicada a situaciones nacidas con anterioridad a su entrada en vigor y aún existentes en ese momento. Ello significa, cuanto menos, que la imposibilidad de atribuir efecto retroactivo a la nueva redacción del art. 6 de la Ley 40/2003 es mucho menos evidente de lo que la sentencia impugnada da por supuesto.

En segundo lugar, la sentencia nº 951/2019, que el recurrente toma como principal punto de apoyo de su argumentación, efectivamente afirma que el inciso “seguirá en vigor” de la nueva redacción del art. 6 de la Ley 40/2003 debe predicarse no sólo de la existencia del título, sino también de la categoría que tuviera. Este criterio jurisprudencial, por supuesto, debe ser mantenido. Es verdad que, en el presente caso, cuando en 2015 se aprobó la nueva redacción del art. 6 de la Ley 40/2003 hacía ya algún tiempo que el recurrente había dejado de tener un título de familia numerosa especial. Pero el razonamiento de índole teleológica de nuestra sentencia nº 951/2019 es también aplicable al presente caso: si la finalidad de la reforma legal de 2015 es que las familias numerosas no dejen de tener la correspondiente protección al crecer los hijos y, por tanto, disminuir el número de los mismos idóneos para formar familia numerosa, no se alcanza a comprender por qué esa nueva regulación más protectora haya de aplicarse sólo cuando la disminución del número de hijos a tomar en consideración se produce después de la entrada en vigor de la nueva norma. En otras palabras, si sigue habiendo una familia numerosa y ésta fue de categoría especial, la finalidad de la reforma legal de 2015 vale también para ella. Lo contrario implicaría trazar una diferenciación de trato normativo *ratione temporis* que no sólo carece de una base explícita

en la Ley 26/2015, sino que además resultaría difícilmente conciliable con el principio de igualdad ante la ley garantizado por el art. 14 de la Constitución.

En tercer y último lugar, no hay que olvidar que la protección social, económica y jurídica de la familia, proclamado en el art. 39 de la Constitución, es un principio rector de la política social y económica. En cuanto tal, a tenor del art. 53.3 del propio texto constitucional, debe guiar la interpretación de las leyes por parte de los jueces y tribunales. Así, en la medida en que una norma legal admita, sin incurrir en extravagancia, más de una interpretación, debe preferirse aquella que resulte más adecuada para la plena efectividad del principio rector de la política social y económica de que se trate. Y, por las razones que han quedado expuestas, no cabe tachar de extravagante, irrazonable o arbitraria la interpretación sobre el alcance temporal de la nueva redacción del art. 6 de la Ley 40/2003 que pretende el recurrente; interpretación que está en sintonía, aunque no versaran sobre casos idénticos, con las ya mencionadas sentencias de esta Sala nº 951/2019 y nº 119/2023.

SEXTO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo es así que la nueva redacción dada por la Ley 26/2015 al art. 6 de la Ley 40/2003 es aplicable, a efectos de disfrutar de la categoría especial, en caso de que el interesado hubiera tenido un título de familia numerosa de dicha categoría y, en el momento de entrada en vigor de la referida reforma legal, siguiera teniendo derecho al título de familia numerosa aun en su categoría general.

Por ello, la sentencia impugnada debe ser casada. Procede asimismo estimar el recurso contencioso-administrativo y, tal como se solicitó en el escrito de demanda, anular la resolución del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia de la Generalitat de Catalunya de 24 de mayo de 2019 y declarar el derecho del recurrente a tener el título de familia numerosa de categoría especial desde el 15 de marzo de 2019, fecha en que hizo su solicitud.

SÉPTIMO.- Con arreglo al art. 93 de la Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas. Por lo que se refiere a las costas de la instancia y de conformidad con el art. 139 del propio cuerpo legal, deben imponerse a la parte que vea desestimadas todas sus pretensiones, quedando en este caso fijadas en un máximo de 300 € por todos los conceptos.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- Ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de don ██████████ contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 27 de mayo de 2021, que anulamos.

SEGUNDO.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don ██████████ contra la resolución del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia de la Generalitat de Catalunya de 24 de mayo de 2019, que anulamos, y declaramos el derecho del recurrente a tener el título de familia numerosa de categoría especial desde el 15 de marzo de 2019.

TERCERO.- No hacer imposición de las costas del recurso de casación. Imponemos las costas del recurso contencioso-administrativo a la Generalitat de Catalunya hasta un máximo de 300 € por todos los conceptos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.