ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Recurso Nº: 95/2007

UDO.: D. PABLO SAUMELL CUADO

REC.ORDINARIO(c/a) Num.: **95/2007**

Manuel Ortiz de Urbina Ruiz
Hermosilla, 46 - 5º Dcha.
28001 Madrid
Telfs.: 91 431 63 06

Votación: **06/02/2008**

Ponente Excmo. Sr. D.: **Santiago Martínez-Vares García**

Secretaría Sr./Sra.: **Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez**

Dª Mª JOSEFA OLIVER SANCHEZ, Secretario de la Sala Tercera del Tribunal Supremo
CERTIFICO: Que por la expresada Sala se ha dictado la siguiente:

S E N T E N C I A

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: CUARTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Ricardo Enríquez Sancho

Magistrados:

D. Segundo Menéndez Pérez
D. Enrique Lecumberri Martí
D. Santiago Martínez-Vares García
Dª. Celsa Pico Lorenzo
D. Antonio Martí García

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Febrero de dos mil ocho.

Visto por la Sección Cuarta, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, compuesta por los Excmos. Sres. Magistrados al margen anotados, el recurso contencioso administrativo **número 95 de 2007**, interpuesto por el Procurador Don Manuel Ortíz de Urbina Ruíz, en nombre y representación de la Federación Española de

REC.ORDINARIO(c/a) Num.: **95/2007**

Votación: **06/02/2008**

Ponente Excmo. Sr. D.: **Santiago Martínez-Vares García**

Secretaría Sr./Sra.: **Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez**

Dª Mª JOSEFA OLIVER SANCHEZ, Secretario de la Sala Tercera del Tribunal Supremo
CERTIFICO: Que por la expresada Sala se ha dictado la siguiente:

S E N T E N C I A

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: CUARTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Ricardo Enríquez Sancho

Magistrados:

D. Segundo Menéndez Pérez
D. Enrique Lecumberri Martí
D. Santiago Martínez-Vares García
Dª. Celsa Pico Lorenzo
D. Antonio Martí García

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Febrero de dos mil ocho.

Visto por la Sección Cuarta, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, compuesta por los Excmos. Sres. Magistrados al margen anotados, el recurso contencioso administrativo **número 95 de 2007**, interpuesto por el Procurador Don Manuel Ortíz de Urbina Ruíz, en nombre y representación de la Federación Española de

REC.ORDINARIO(c/a) Num.: **95/2007**

Votación: **06/02/2008**

Ponente Excmo. Sr. D.: **Santiago Martínez-Vares García**

Secretaría Sr./Sra.: **Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez**

S E N T E N C I A

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: CUARTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Ricardo Enríquez Sancho

Magistrados:

D. Segundo Menéndez Pérez
D. Enrique Lecumberri Martí
D. Santiago Martínez-Vares García
Dª. Celsa Pico Lorenzo
D. Antonio Martí García

ILUSTRE COLEGIO PROCURADORES DE MADRID
RECEPCIÓN 15 ABR 2008
NOTIFICACIÓN 16 ABR 2008

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Febrero de dos mil ocho.

Visto por la Sección Cuarta, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, compuesta por los Excmos. Sres. Magistrados al margen anotados, el recurso contencioso administrativo **número 95 de 2007**, interpuesto por el Procurador Don Manuel Ortíz de Urbina Ruíz, en nombre y representación de la Federación Española de

Familias Numerosas, contra el **Reglamento de la Ley 40/2003, de fecha dieciocho de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, aprobado por Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, publicado en el B.O.E. de 18 de enero de 2006. Como Administración demandada compareció la del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.**

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El quince de marzo de dos mil seis, se presentó escrito ante la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo de interposición del recurso. El día diecisiete de marzo de dos mil seis se dictó Providencia por la que se tuvo por presentado el recurso y se designó Magistrado Ponente dándose cuenta de la interposición, al mismo tiempo se tuvo por personado y parte al Procurador Don Manuel Ortíz de Urbina Ruíz, en nombre y representación de la Federación Española de Familias Numerosas, entendiéndose con él las sucesivas diligencias. Al tiempo, la Sala requirió a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción, ordenándole la práctica de los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la misma norma y disponiendo la formación de pieza separada para la tramitación de la suspensión solicitada.

Por providencia de diecinueve de abril de dos mil seis, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, acordó visto el estado de las actuaciones, oir a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de diez días sobre la posible incompetencia de ese Tribunal para conocer del presente recurso.

Por Auto de catorce de junio de dos mil seis la Sala citada acordó declarse incompetente para el conocimiento del presente recurso a favor de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

SEGUNDO.- Por Auto de veintinueve de enero de dos mil siete, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo acordó declarar la competencia de esta Sala para conocer del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador Don Manuel Ortíz de Urbina Ruiz, en nombre y representación de la Federación Española

de Familias Numerosas, contra 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.

El veintidós de febrero de dos mil siete, se dictó Providencia por la que se designó Magistrado Ponente y al haber sido remitidas las actuaciones a la Sección Sexta de esta Sala se acordó su remisión a esta Sección según las normas de reparto vigentes, y mediante diligencia de ordenación una vez recibidas se designó Ponente. Por diligencia de ordenación de doce de marzo de dos mil siete se tuvo por recibido el expediente administrativo. Por providencia de nueve de abril de dos mil siete, se tuvo por personado y parte demandante al Procurador Don Manuel de Ortíz-Urbina Ruiz, en nombre y representación de la Federación Española de Familias Numerosas, admitiéndose a trámite el recurso contencioso administrativo interpuesto por el expresado Procurador, con el que se entenderán las sucesivas actuaciones y se tiene al mismo tiempo, y por personado y parte, al Sr. Abogado del Estado en nombre de la Administración demandada y a la Generalitat de Cataluña en concepto de codemandada, entendiéndose con ellos, las sucesivas actuaciones. Al mismo tiempo se hace entrega del expediente administrativo al Procurador del recurrente Don Manuel de Ortíz-Urbina Ruiz, para que deduzca la demanda en el plazo de veinte días.

TERCERO.- El veinticuatro de mayo de dos mil siete la Sala dictó Providencia, teniendo por formalizada en tiempo y forma la demanda dando traslado de la misma al Sr. Abogado del Estado, con entrega del expediente administrativo, para que formule la contestación a la demanda en el plazo legalmente establecido.

CUARTO.- Contestada la demanda en legal forma, se dio traslado al codemandado por medio de su representación, por providencia de once de julio de dos mil siete, por término de veinte días para que conteste la demanda. Por providencia de tres de octubre de dos mil siete, se tiene por apartada a la Generalidad de Cataluña, entregando copia simple a las restantes partes y, no estimándose necesaria la celebración de vista pública y no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, se concedió al demandante diez días para la presentación de escrito de conclusiones sucintas. En diligencia de ordenación, de doce de noviembre de dos mil siete se concede, asimismo a la demandada el plazo de diez días a fin de que presente escrito

de conclusiones. Por diligencia de ordenación de veintisiete de noviembre de dos mil siete, se tienen por evacuado el escrito de conclusiones, dejando pendientes los Autos para votación y fallo, para cuando por turno les corresponda.

QUINTO.- Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día seis de febrero de dos mil ocho, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **SANTIAGO MARTÍNEZ-VARES GARCÍA**, Magistrado de la Sala que expresa la decisión de la misma

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso que interpone la Federación Española de Familias Numerosas frente al 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 agrupa los motivos de impugnación de la norma en varios apartados que, a su vez, desarrolla en distintos motivos relativos a concretos preceptos del Real Decreto, o de infracciones a normas legales en relación con el procedimiento seguido para la aprobación de la norma cuya conformidad o disconformidad a Derecho se discute.

En el suplico de la demanda la Federación Española de Familias Numerosas solicita de la Sala que dicte una Sentencia por la que estimando el recurso anule el citado Real Decreto 1621/2005 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas en los extremos que especifica del siguiente modo: " 1.La nulidad de la apostilla final del artículo 8, apartado 5 (tasas y precios en el ámbito educativo), que dice "... que no supongan duplicación del mismo beneficio".

2.La nulidad del apartado 2 del artículo 10 (transporte interurbano por carretera): 2. Estos descuentos no serán acumulables a otros que puedan establecerse sobre las tarifas.

3.La nulidad del apartado 3 del artículo 12 (transporte por ferrocarril): 3. Los descuentos a los que se refiere este artículo no serán acumulables a otros que puedan establecerse sobre las tarifas.

4.La nulidad del apartado 3 del artículo 12 (transporte marítimo), en cuanto excluye la acumulabilidad de beneficios del Reglamento con cualesquiera otros, o en su caso la obligación de interpretar ese artículo de conformidad con la Disposición Adicional Segunda de la Ley 40/2003, que establece la compatibilidad de beneficios establecidos a las familias numerosas con cualesquiera otros.

5.La nulidad de la exclusión para los transportes urbanos de los bonificaciones y exenciones reguladas en el artículo 10.1, restringidas a los transportes interurbanos por carretera, debiendo extenderse también los beneficios regulados por dicho artículo a los transportes urbanos, de la misma manera que viene regulado en el artículo 11, que no distingue entre transportes por ferrocarril urbanos e interurbanos, y por tanto debe interpretarse que se refiere tanto a unos como a otros.

6.La nulidad de los artículos 14 y 15 por las inconcreciones y omisiones en la regulación de los beneficios en el acceso a los bienes y servicios sociales, culturales, deportivos y de ocio, contrarias al obligado desarrollo y ejecución del art. 12.b de la Ley 40/2003.

7. La nulidad de los citados apartado 1 y 2 del artículo 7 del Reglamento por falta de concreción y ejecución de lo ordenado por la Ley en su artículo 11.a) en materia de concesión de becas y ayudas en materia educativa, así como para la adquisición de libros y material didáctico.

8. La nulidad de apartado 3 del artículo 7 del Reglamento por falta de concreción y ejecución de lo ordenado por la Ley en su artículo 11.b, en materia de puntuación en el régimen de admisión de alumnos en centros de educación preescolar y docentes sostenidos con fondos públicos.

9. La nulidad del artículo 16 del Reglamento por absoluta falta de concreción y ejecución de lo ordenado por la Ley en sus artículos 11.c) y 15, en materia de acceso a viviendas protegidas.

10. La nulidad del Reglamento en cuanto a su absoluta falta de concreción y ejecución de lo ordenado por la Ley en su artículo 12.1 apartado c), en materia de acceso a la función pública.

11. La nulidad del Reglamento en cuanto a su absoluta falta de concreción y ejecución de lo ordenado por la Ley en su artículo 13, en materia de servicios de interés general.

12. La nulidad del Reglamento en cuanto a su absoluta falta de concreción y ejecución de lo ordenado por la Ley en su artículo 14; en materia de acción protectora concertada.

13. La nulidad del Reglamento en cuanto a su absoluta falta de concreción y ejecución de lo ordenado por la Ley en su artículo 16, en materia de acción protectora en materia tributaria.

14. La nulidad del Reglamento en cuanto a la absoluta falta de concreción y ejecución de lo ordenado por la Ley en la mencionada Disposición Adicional Séptima, en cuando a facilitar la incorporación al mercado de trabajo.

15. La nulidad de la expresión del artículo 7, apartado 2 que dice: "...destinadas a alumnos matriculados en centros sostenidos con fondos públicos..."

16. La nulidad del art. 13 del Reglamento en cuanto a la reducción de los beneficios en el transporte aéreo, debiendo ser sustituidos los allí señalados del 5% y 10% por los del 20% y el 50%, respectivamente.

17. La nulidad del art. 3 del Reglamento en cuanto al añadido, "...así como 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 ésta está clasificada o la pérdida de tal condición".

18. La nulidad de la Disposición derogatoria del Reglamento, o en otro caso su necesaria interpretación conforme al contenido de la Disposición Derogatoria y Transitoria Segunda de la Ley 40/2003, entendiéndose subsistentes todos los beneficios de la anterior norma que no hayan sido desarrollados por la nueva normativa.

Estableciéndose además en la sentencia, conforme a lo previsto en el art. 71.1.c) L.J.C.A., la obligatoriedad de adoptar las medidas conducentes a desarrollar, concretar y ejecutar los beneficios previstos en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre en los aspectos (de entre los 18 citados en los anteriores párrafos) en los que se considere que se ha incumplido esa obligación reglamentaria, aprobándose un nuevo Reglamento en el plazo perentorio que se señale por esta Sala, con la finalidad de no dilatar más la ejecución de dicha norma legal y aumentar con ello el correlativo perjuicio causado a las familias numerosas por la inconcreción e inejecución de tales beneficios, debiendo tener los beneficios que resulten del nuevo Reglamento, en cuanto sea posible, efectos retroactivos con fecha 18 de enero de 2006, fecha de publicación en el B.O.E. del Reglamento impugnado, en concepto de indemnización por los daños y perjuicios causados por tal inejecución de lo ordenado por la Ley 40/2003, conforme a lo previsto en el art. 71.1.d) L.J.C.A."

SEGUNDO.- El primero de esos epígrafes que numera como I "se refiere a la que denomina el recurso infracción por el Real Decreto de la norma legal sobre compatibilidad de beneficios.

Dice la Disposición Adicional Segunda de la Ley 40/2003, que se refiere a "la ampliación de beneficios" que: "1. Los beneficios establecidos al amparo de esta ley para las unidades familiares que tengan reconocida la condición de familia numerosa tienen la naturaleza de mínimos y serán compatibles o acumulables con cualesquiera otros que, por cualquier causa, disfruten los miembros de éstas. 2. El Estado, las comunidades autónomas y las Administraciones locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán ampliar la acción protectora de esta ley para contribuir a la mayor efectividad del principio establecido en el art. 39 de la Constitución".

Según la demanda ese mandato legal se incumple directamente en al menos tres de las disposiciones reglamentarias: A. En materia de educación. La Ley 40/2003 en el art. 12 regula las exenciones y bonificaciones en tasas y precios y en el número 2 dispone que "En el ámbito de la educación se establecen los siguientes beneficios: a) En todos los regímenes, niveles y ciclos tendrá lugar una exención del 100 por ciento a los miembros de las familias numerosas clasificadas en la categoría especial y una bonificación del 50 por ciento para los de categoría general de las tasas o precios públicos que se apliquen a los derechos de matriculación y examen, por expedición de títulos y diplomas académicos, docentes y profesionales, y cualesquiera otras tasas o precios públicos establecidos en el citado ámbito".

A lo anterior contrapone el art. 8 del Real Decreto 1621/2005 que se refiere a las exenciones y bonificaciones en tasas o precios públicos en el ámbito educativo con referencia a ese apartado a) del art. 12 de la Ley y, en concreto, el núm. 5 del mismo que expresa que "cuando en el alumno beneficiario de familia numerosa concurriesen otra u otras causas de exención o bonificación de tasas o precios públicos, se le acumularán todas las ventajas que no supongan duplicación del mismo beneficio".

Sobre esta cuestión la demanda sostiene que la expresión final de ese número cinco del art. 8 del Real Decreto "se le acumularán todas las ventajas que no supongan duplicación del mismo beneficio" no se encuentra en el art. 12.2 a) de la Ley 40/2003, y puede suponer en la práctica una restricción del mandato legal de otorgarles efectos compatibles y acumulables con cualesquiera otros.

Argumenta que es claro que ningún beneficio puede aplicarse por duplicado, por lo que carece de justificación que exista esa adición en el

reglamento que se presta a interpretaciones restrictivas sobre la acumulación de beneficios.

La respuesta que a esta cuestión ofrece la Administración demandada distingue entre las exenciones o bonificaciones de tasas o precios públicos, de modo que si se trata de las primeras al quedar exenta no es posible acumulación alguna, y si se refiere a bonificaciones le serán acumulables todas aquellas a las que tenga derecho el alumno beneficiario por un título distinto al de familia numerosa en cuyo caso no habría duplicación posible. En consecuencia concluye no existe contradicción alguna con la Disposición Adicional Segunda de la Ley que se refiere a la ampliación de beneficios.

La demanda en este punto parece querer apoyarse en la consideración séptima de las que efectuó al Real Decreto el informe del Consejo de Estado, que en relación con la expresión "se le acumularán todas las ventajas que no supongan duplicación del mismo beneficio" dijo que la misma resultaba equívoca. Añadía el informe que las exenciones y bonificaciones previstas en el Real Decreto nunca podrán ser el mismo beneficio que las exenciones y bonificaciones previstas por otras regulaciones. Distinguía el informe, como hizo la Abogacía del Estado, entre las exenciones y bonificaciones, afirmando que en cuanto a las primeras no había cuestión, y si podría haberla en cuanto a las bonificaciones, sobre todo por qué en el texto enviado al Consejo de Estado se hablaba tanto de bonificaciones como de reducciones, de modo que éstas podrían dar lugar a disminuciones no deseables. El informe aconsejaba que se unificasen los términos bonificación y reducción lo que se recogió en el texto definitivo apareciendo sólo la palabra bonificación junto a exención.

No parece que haya razón alguna que permita anular el inciso mencionado, porque tal y como quedó finalmente redactado, el precepto no introduce incertidumbre sobre lo que significa que se le acumularán al alumno beneficiario todas las ventajas que no supongan duplicación del mismo beneficio, es decir, que se acumularán en el alumno los demás beneficios de que pueda disfrutar cuando concurran en él otras causas de exención o bonificación de tasas o precios públicos, por mas que la expresión pueda resultar redundante.

TERCERO.- Dentro del apartado que denomina infracción de la norma legal sobre compatibilidad de beneficios se refiere al transporte interurbano por carretera. Concreta la impugnación en el número 2 del art. 10 del Real Decreto 1621/2005 que encabeza la Sección Segunda del Título II del Reglamento que se dedica a los beneficios en materia de transporte, y que en ese precepto

regula las bonificaciones en los precios de los servicios regulares de transporte interurbano de viajeros por carretera, y dispone que "los miembros de familias numerosas que tengan reconocida esta condición y lo acrediten oficialmente tendrán derecho a reducciones en los precios de los servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera. Las reducciones serán del 20 y 50 por ciento, según se trate de familias de las categorías general o especial. 2. Estos descuentos no serán acumulables a otros que puedan establecerse sobre las tarifas".

Como en el supuesto anterior la cuestión se centra en el número 2 del precepto, es decir, en el hecho de que en él se afirma que "estos descuentos no serán acumulables a otros que puedan establecerse sobre las tarifas".

El argumento de la demanda es idéntico al del caso precedente, y, por tanto, sostiene que esa restricción que introduce el número 2 del art. 10 del Real Decreto no está recogida en el art. 12.1.a) de la Ley 40/2003 cuando regula las exenciones y bonificaciones en tasas y precios y dispone que "1. Las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en los siguientes ámbitos: a) Los transportes públicos, urbanos e interurbanos, sin perjuicio de lo establecido en el art. 20 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres". En consecuencia ese apartado contradice abiertamente la regla de la Disposición Adicional Segunda de la Ley relativa a la ampliación de beneficios y que afirma que "1. Los beneficios establecidos al amparo de esta ley para las unidades familiares que tengan reconocida la condición de familia numerosa tienen la naturaleza de mínimos y serán compatibles o acumulables con cualesquiera otros que, por cualquier causa, disfruten los miembros de éstas".

Opone la Administración demandada que es preciso tener en cuenta que la Disposición Adicional Segunda de la Ley utiliza los términos compatibles y acumulables introduciendo entre ellos la conjunción disyuntiva o y no la copulativa y, por lo que cree que deberá estarse a lo que en cada caso se establezca para cada uno de ellos y que en cada artículo se desarrolle. Añade que de la Disposición se deduce que la compatibilidad o acumulabilidad ha de entenderse referida a beneficios que correspondan en cuanto miembros de una familia numerosa y no a otros puramente comerciales que se establezcan para tarifas concretas para otros colectivos o con carácter general. Considera también que la Disposición Adicional Segunda de la Ley

está en íntima conexión con el art. 12.1 cuando, recordamos, dispone que "las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia" es decir, que el precepto obliga a las Administraciones Públicas y no a las empresas privadas, y también que se refiere a las tarifas que sean competencia de las Administraciones y no a precios que establezcan libremente las empresas.

La impugnación ha de prosperar. La Ley en el art. 12.1.a) establece un mandato general que se expresa del modo siguiente: "las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en los siguientes ámbitos: los transportes públicos, urbanos e interurbanos, sin perjuicio de lo establecido en el art. 20 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres".

La mención que hace la Ley al art. 20 de la Ley 16/1987, tiene que ver con el mandato que en esa norma se impone a las empresas titulares de servicios regulares de viajeros de soportar obligaciones de servicio público, que consistan las mismas en reducciones o bonificaciones en las tarifas, y que la Administración vendrá obligada a compensar a las empresas del coste de la obligación. En nada afecta, por tanto, a la cuestión que decidimos.

El Reglamento dispone en el número 1 del art. 10 que "los miembros de familias numerosas... tendrán derecho a reducciones en los precios de los servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera que serán del 20 y 50 por ciento, según se trate de familias de las categorías general o especial". Y seguidamente en el número 2 añade ese artículo que estos descuentos no serán acumulables a otros que puedan establecerse sobre las tarifas.

Como se anticipó el art. 12.1.a) de la Ley nada dice en cuanto a la imposibilidad de acumular a esas reducciones otros beneficios, y sin duda alguna ese apartado 2 contradice el principio general de ampliación de beneficios que recoge la Disposición Adicional Segunda de la Ley cuando dispone que los beneficios que reconoce la Ley tienen la naturaleza de mínimos y pueden ser compatibles o acumulables con cualesquiera otros, que por cualquier causa, disfruten los miembros de las familias numerosas.

O lo que es lo mismo, y refiriéndonos al supuesto concreto, si a un miembro de una familia numerosa se le hace por esa condición, una reducción del 20 o del 50 por ciento, según la categoría que disfrute la familia en que se integra, en el precio de un servicio regular permanente de uso general de transporte de viajeros por carretera, nada impide que a ese beneficio se acumule otro del que sea beneficiario ese miembro de la familia por otra causa que lo permita.

En consecuencia ese apartado 2 del art. 10 del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, que aprobó el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas es nulo de pleno derecho.

CUARTO.- Esta misma impugnación y en los mismos términos se realiza en relación con las bonificaciones por la utilización de transporte por ferrocarril que recoge el art. 11 del Real Decreto 1621/2005, y en cuyo número 3 se afirma que "los descuentos a los que se refiere este artículo no serán acumulables a otros que puedan establecerse sobre las tarifas". Se afirma que contradice la Disposición Adicional Segunda de la Ley y ello se sostiene con iguales razones que las que acabamos de exponer.

Por parte de la Abogacía del Estado se remite a lo argumentado en el punto relativo a las bonificaciones en los precios de los servicios regulares de transporte interurbano de viajeros por carretera.

Como es obvio, y como por otra parte se deduce de las posiciones de las partes, la conclusión a alcanzar por la Sala es idéntica a la del supuesto anterior en relación con los descuentos en los precios de los servicios regulares de transporte interurbano de viajeros por carretera. En ningún caso se contempla la restricción que introduce el Real Decreto en la Ley, lo que impide al Reglamento declarar esos descuentos como no acumulables a otros que puedan establecerse sobre las tarifas, de modo que el precepto en ese número es claramente contradictorio con la Disposición Adicional Segunda de la Ley, que referida a la ampliación de beneficios considera que los mismos tienen la naturaleza de mínimos y son compatibles o acumulables con cualesquiera otros que, por cualquier causa, disfruten los miembros de las familias numerosas. Por ello ese número 3 del art. 10 del Real Decreto es nulo de pleno derecho y así debe declararse.

QUINTO.- Una nueva impugnación plantea la demanda en la línea de infracción de la norma legal sobre compatibilidad de beneficios en relación con

el transporte marítimo. Expresa el art. 12 del Real Decreto 1621/2005 en el primero de sus números, que las familias numerosas según la categoría que ostenten disfrutarán de una reducción del 20 o del 50 por ciento sobre las tarifas por la utilización de las líneas regulares de transporte marítimo de cabotaje, y añade el número 3 del precepto que "el procedimiento de inspección y control para el cumplimiento de tales beneficios se realizará en los mismos términos que establece el capítulo III del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias, Illes Balears y Ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes salvedades: a) El precio final del billete, que aparece en el párrafo g del apartado 2 del art. 10 del citado real decreto debe entenderse como la diferencia entre la tarifa cobrada y el importe de la bonificación para familias numerosas".

Por tanto el Real Decreto recurrido efectúa una remisión a la normativa que cita, Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, y considera como precio final del billete de acuerdo con el art. 10.2.g) del Real Decreto citado la diferencia entre la tarifa cobrada y el importe de la bonificación para familias numerosas, o, lo que es lo mismo, adapta el precio final al tratamiento que se otorga a los residentes tanto en los archipiélagos como en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, sustituyéndolas por la reducción a las familias numerosas.

Recuerda la demanda que de ese modo el Reglamento excluye la posible acumulación a ese beneficio reconocido a la familia numerosa según su categoría, con cualquier otro, pues expresamente determina como precio final la diferencia entre tarifa cobrada y bonificación de familia numerosa.

Considera que atendido lo que dispone el art. 10.2.g) del Real Decreto 1316/2001 que afirma que el precio final para los residentes es "la diferencia entre la tarifa cobrada y el importe de la bonificación por residente, así como, en su caso, de cualesquiera otras subvenciones o bonificaciones -que deberán figurar también en el billete-, otorgadas por la Administración General del Estado u otras Administraciones públicas" se produce la paradoja de que las familias numerosas que residan en Canarias o en Illes Balears o en Ceuta o Melilla tendrán derecho a disfrutar de la acumulación de las reducciones por su condición de residentes y de familia numerosa de acuerdo con el Real Decreto

1316/2001, posibilidad que, sin embargo, les niega su norma reguladora, de ahí que solicite la nulidad del apartado 3 del art. 12 del Real Decreto 1621/2005, añadiendo como argumento a los utilizados en los dos supuestos anteriores la cita de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 40/2003, relativa a exenciones y bonificaciones y que expresa que "las exenciones y bonificaciones previstas en el párrafo a) del art. 12.1 en ningún caso podrán ser inferiores a las establecidas para las familias numerosas en el momento de entrada en vigor de esta ley", y así mismo invoca el art. 26 de la Ley 25/1971, Ley de 19 de junio, de protección a las familias numerosas que expresaba que "todos los beneficios que se deriven de la aplicación de esta Ley de Protección a las Familias Numerosas serán compatibles y acumulables, cuando sea posible, con cualesquiera otros que, por cualquier causa, disfruten los miembros de las mismas".

Opone la contestación a la demanda que el art. 12.3.a) del Reglamento se refiere a la fijación del precio final que será la diferencia entre la tarifa y la reducción que proceda por la condición de familia numerosa. Y la expresión de ese precepto no modifica la del art. 10.2.g) Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte aéreo y marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla que si considera acumulables a la bonificación por residente, en su caso, de cualesquiera otras subvenciones o bonificaciones -que deberán figurar también en el billete-, otorgadas por la Administración General del Estado u otras Administraciones públicas". Por lo tanto concluye no hay exclusión en la acumulación de beneficios en este caso de familias numerosas.

Por lo que hace a la alegación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 40/2003, completada junto con lo dispuesto por el art. 26 de la derogada Ley 25/1971, considera que no hay vulneración de la misma por que los beneficios reconocidos por el Reglamento no son inferiores a los concedidos anteriormente, ello, sin perjuicio, de que ponga de relieve que las previsiones de la Ley anterior habían quedado superadas como consecuencia de la nueva normativa producida desde la entrada en vigor de la Ley de 1971, hasta el punto que en algunos supuestos esos beneficios habían dejado de aplicarse a las familias numerosas, como ocurrió con la privatización de los transportes y la liberalización de tarifas en el seno de la Unión Europea.

Tal y como se plantea la cuestión la impugnación no puede prosperar porque no introduce restricción alguna a la posible compatibilidad con otros

beneficios que posean naturaleza distinta a la de la familia numerosa que, desde luego, serían compatibles con ellas a tenor de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 40/2003.

En consecuencia el precepto no es nulo siempre que por razones de seguridad jurídica sea interpretado en el sentido expuesto tanto para aquellos supuestos en que expresamente, como ocurre en relación con la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo para los residentes en las Comunidades Autónomas de Canarias y las Illes Balears y en las Ciudades de Ceuta y Melilla se declara compatible con cualquier otra bonificación o subvención y, por tanto, con la reducción por familia numerosa, como con cualquier otro beneficio que un miembro de familia numerosa pueda acumular en relación con las tarifas por la utilización de las líneas regulares de transporte marítimo de cabotaje. Es decir, la remisión al precio final que efectúa el art. 12.3.a) del Real Decreto 1261/2005 en relación con el art. 10.2. g) del Real Decreto 1316/2001 ha de hacerse a la integridad del mismo, que si contempla la acumulación al beneficio que se otorga a los residentes el de cualesquiera otras subvenciones o bonificaciones -que deberán figurar también en el billete-, otorgadas por la Administración General del Estado u otras Administraciones públicas, y, por tanto, a los de familias numerosas.

SEXTO.- El II apartado que recoge la demanda lo titula la recurrente como infracción de la obligación de desarrollo, concreción y ejecución de la Ley 40/2003. A modo de introducción de este epígrafe la demanda se refiere al preámbulo del Real Decreto, y extrae del mismo lo que sigue: "la disposición final segunda de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su aplicación, desarrollo y ejecución.

A esta finalidad responde este real decreto, a través del cual se lleva a cabo su desarrollo reglamentario con la finalidad de concretar las previsiones legales tanto en relación con algunos aspectos de las disposiciones generales que así lo requieren para su aplicación como, de manera especial, para permitir dar plena efectividad a la acción protectora dispensada a las familias numerosas, ya que, a pesar de que algunas de las previsiones de la ley son de aplicación inmediata, otras requieren necesariamente para poder ser aplicadas su concreción reglamentaria".

El escrito rector del proceso considera que esa obligación del Real Decreto la infringe el mismo al menos en los siguientes aspectos que enumeramos seguidamente y a los habremos de dar oportuna respuesta.

Pero previamente hemos de recordar la Jurisprudencia de esta Sala y Sección acerca de la atribución a uno o unos preceptos reglamentarios de una ilegalidad omisiva o de una infracción del ordenamiento jurídico por omisión.

Así en Sentencia de veintiocho de junio de dos mil cuatro hicimos sobre esa cuestión las siguientes consideraciones. "a) El ejercicio de la potestad reglamentaria, para ser legítimo, debe realizarse dentro de unos límites cuyo control corresponde a los Tribunales.

Así, además de la titularidad o competencia de la potestad reglamentaria, tradicionalmente se consideran exigencias y límites formales del reglamento, cuyo incumplimiento puede fundamentar la pretensión impugnatoria: la observancia de la jerarquía normativa, tanto respecto a la Constitución y a la Ley (arts. 9.3, 97 y 103 CE), como interna respecto de los propios Reglamentos, según resulta del artículo 23 de la Ley del Gobierno; la inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 52.2 de la Ley 30/1992;); y el procedimiento de elaboración de reglamentos, previsto en el artículo 105 CE y regulado en el artículo 24 LRJ y PAC. Y se entiende que son exigencias y límites materiales, que afectan al contenido de la norma reglamentaria, la reserva de ley, material y formal, y el respeto a los principios generales del Derecho. Pues, como establece el artículo 103 CE, la Administración está sometida a la Ley y al Derecho; un Derecho que no se reduce al expresado en la Ley sino que comprende dichos Principios en su doble función legitimadora y de integración del ordenamiento jurídico, como principios técnicos y objetivos que expresan las ideas básicas de la comunidad y que inspiran dicho ordenamiento.

En nuestra más reciente jurisprudencia se ha acogido también, de manera concreta, como límite de la potestad reglamentaria la interdicción de la arbitrariedad, establecida para todos los poderes públicos en el artículo 9.3 CE. Principio que supone la necesidad de que el contenido de la norma no sea incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, ni con la "naturaleza de las cosas" o la esencia de las instituciones.

Ahora bien, respetadas tales exigencias, el Gobierno, titular de la potestad reglamentaria (art. 97 CE y 23 de la Ley del Gobierno, Ley 50/1997, de 27 de noviembre), puede utilizar las diversas opciones legítimas que permite la discrecionalidad que es inherente a dicha potestad. O, dicho en otros términos, nuestro control jurisdiccional, en el extremo que se analiza, se extiende a la constatación de la existencia de la necesaria coherencia entre la regulación reglamentaria y la realidad sobre la que se proyecta, pero no alcanza a valorar, como no sea desde el parámetro del Derecho, los distintos

intereses que subyacen en el conflicto que aquélla trata de ordenar, careciendo este Tribunal de un poder de sustitución con respecto a la ponderación efectuada por el Gobierno. Y ni siquiera procede declarar la invalidez de la norma por razón de la preferencia que de aquellos intereses refleje la disposición reglamentaria, como no suponga una infracción del ordenamiento jurídico, aunque sea entendido en el sentido institucional con que es concebido tradicionalmente en el ámbito de esta jurisdicción (arts. 83 de la Ley de la Jurisdicción de 1956, y 70 y 71 de la Ley de 1998), y que se corresponde con el sentido del citado artículo 9 de la Constitución (Cfr. SSTS 26 de febrero y 17 de mayo de 1999, 13 de noviembre, 29 de mayo y 9 de julio de 2001, entre otras).

b) Las pretensiones deducidas frente a la omisión reglamentaria han encontrado tradicionalmente en nuestra jurisprudencia, además de la barrera de la legitimación, un doble obstáculo: el carácter revisor de la jurisdicción y la consideración de la potestad reglamentaria como facultad político- normativa de ejercicio discrecional.

Ahora bien, tales reparos no han sido óbice para que, ya desde antiguo, se haya abierto paso una corriente jurisprudencial que ha admitido el control judicial de la inactividad u omisión reglamentaria. En el ejercicio de esta potestad son diferenciables aspectos reglados y discrecionales (Cfr. SSTS 8 de mayo de 1985, 21 y 25 de febrero y 10 de mayo de 1994), y no es rechazable ad limine, sin desnaturalizar la función jurisdiccional, una pretensión de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria o que ésta tenga un determinado contenido, porque el pronunciamiento judicial, en todo caso de fondo, dependerá de la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter en un determinado sentido. En el bien entendido de que únicamente es apreciable una ilegalidad omisiva controlable en sede jurisdiccional cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley o la Directiva que el Reglamento trata de desarrollar y ejecutar o de transponer.

Por otra parte, es éste un problema sustantivo diferenciable del alcance del control judicial, pues constatado el deber legal de dictar una regulación por la Administración y el incumplimiento de aquél resulta ciertamente más difícil admitir la posibilidad de una sustitución judicial de la inactividad o de la

omisión administrativa reglamentaria hasta el punto de que el Tribunal dé un determinado contenido al reglamento omitido o al precepto reglamentario que incurre en infracción omisiva, siendo significativo a este respecto el artículo 71.2 de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso- administrativa, Ley 29/1998, de 13 de julio que, abandonando la previsión establecida para el limitado supuesto de las Ordenanzas fiscales en el artículo 85 de la Ley jurisdiccional de 1956, dispone que "los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados". Y ello es así porque el poder de sustitución no puede llegar allí donde la ley reserva a la Administración un poder discrecional de decisión que responde a su específica posición político-constitucional. O, dicho en otros términos, tal poder sólo alcanza hasta donde la ley regla la actividad administrativa que en el ámbito de la potestad reglamentaria no suele alcanzar hasta la imposición del contenido con que ha de quedar redactada la norma reglamentaria, aunque exista la obligación legal de dictarla (Cfr. SSTS 16 y 23 de enero y 14 de diciembre de 1998).

Por consiguiente, la doctrina de esta Sala es, sin duda, restrictiva en relación con el control de las omisiones reglamentarias, tanto desde el punto de vista formal de su acceso a la jurisdicción como desde el punto de vista material o sustantivo, referido al contenido y alcance que corresponde a la función revisora del Tribunal. En efecto, la consideración de que la potestad reglamentaria se encuentre íntimamente vinculada a la función político-constitucional de dirección política del Gobierno reconocida en el artículo 97 de la Norma Fundamental (STS 6 de noviembre de 1984), dificulta que aquél pueda ser compelido por mandato derivado de una sentencia a su ejercicio en un determinado sentido, o dicho en otros términos que pueda ser condenado a dictar un Reglamento o un precepto reglamentario con un determinado contenido, lo que excedería de las facultades de la Jurisdicción (STS 26 de febrero de 1993). En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley,

pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico (Cfr. SSTS 16 y 23 de enero de 1998, 14 de diciembre de 1998 y 7 de diciembre de 2002)".

SÉPTIMO.- Partiendo de esta doctrina general es como habremos de afrontar ahora las cuestiones que en este epígrafe plantea la demanda en relación con las varias omisiones que imputa al Real Decreto.

La primera de ellas se refiere al transporte urbano. Arranca para plantear la cuestión del art. 12 de la Ley 40/2003, que establece en el número 1.a) que "las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en los siguientes ámbitos: a) Los transportes públicos, urbanos e interurbanos, sin perjuicio de lo establecido en el art. 20 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres".

Expresa el recurso que la Ley dispone que las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios de su competencia, y lo concreta en el ámbito de los transportes públicos, para los urbanos e interurbanos.

Contrapone a ese precepto el art. 10 del Real Decreto que se refiere a las bonificaciones en los precios de los servicios regulares de transporte interurbano de viajeros por carretera, y concluye que el reglamento al proceder de esa manera desconoce el que la Ley también impone el régimen de exenciones y bonificaciones para los transportes urbanos.

La necesidad de que el Reglamento concrete esas exenciones o bonificaciones en el transporte urbano la deduce de que el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el art. 9, permite beneficios fiscales en los tributos locales cuando así lo establezcan normas con rango de Ley, y cierra ese argumento con la cita de la Disposición Adicional Quinta del propio Real Decreto Legislativo que regula las subvenciones a las entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano y dispone que "los Presupuestos Generales del Estado de cada año incluirán crédito en favor de aquellas entidades locales que, cualquiera que sea la forma de gestión, tengan a su cargo el servicio de transporte colectivo urbano".

La Disposición Adicional citada dispone también cómo se producirá "la distribución del crédito, que estará determinada por las correspondientes leyes", y "podrá efectuarse a través de alguna de las siguientes fórmulas: a) Establecimiento de contratos-programa. b) Subvenciones destinadas a la financiación de inversiones de infraestructura de transporte. c) Subvenciones finalistas para el sostenimiento del servicio, otorgadas en función del número de usuarios de éste y de su específico ámbito territorial".

De lo anterior concluye que el Real Decreto debió concretar el régimen de exenciones y bonificaciones que los ayuntamientos debían establecer en el transporte urbano a favor de las familias numerosas para evitar dejar sin contenido el mandato legal del art. 12 que se refiere al transporte urbano, y dotar a los municipios de las compensaciones oportunas para sufragar el importe de los beneficios concedidos.

Añade a lo anterior que el art. 11 del Real Decreto cuando se refiere al transporte ferroviario no hace distinción y, por tanto, se refiere al mismo en toda su extensión. De ese modo considera nulo el art. 10 del Real Decreto tanto por falta de concreción del mandato legal como por la diferencia de trato entre el transporte por carretera y el ferroviario.

Replica la Administración que de acuerdo con la Disposición Final Segunda de la Ley 40/2003 el Gobierno está facultado para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, desarrollo y ejecución de esta ley, de modo que el desarrollo de la misma no queda constreñido de modo exclusivo al Real Decreto que se recurre, sino que puede producirse por medio de otras normas o disposiciones en relación con concretos aspectos de su contenido. Y añade a ello que la norma que se impugna regula los beneficios a las familias numerosas en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado. De modo que el transporte urbano por carretera no es competencia de la Administración del Estado sino de la competente que es el municipio. Por lo que hace a la comparación entre el transporte por carretera y el ferroviario carece de razón de ser por que se refiere a todas las modalidades del mismo y eso no ocurre con otros medios de transporte.

La exposición de motivos de la Ley afirma cuando se refiere al Título II que se ocupa de la acción protectora en general, y en el Capítulo II a los beneficios en materia de actividades y servicios públicos o de interés general que en él "se detallan aquellos beneficios que se encuentran incluidos en el ámbito de competencias del Estado" y concreta que "en materia de servicios

públicos establece también un régimen de exenciones y bonificaciones en tasas y precios" entre otros en "transporte".

También la Ley en la Disposición Final Primera cuando trata la habilitación competencial afirma que "de acuerdo con lo previsto en los arts. 39 y 53 de la Constitución, define las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas, (y) resulta de aplicación general al amparo del art. 149.1.1ª, 7ª y 17ª de la Constitución. Se exceptúan de lo anterior los arts. 11 a 16, ambos inclusive, que resultan sólo de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado".

Precisamente entre esos artículos que la Ley considera de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado se encuentra el art. 12.1.a) que se refiere a los transportes públicos, urbanos e interurbanos, y en relación con los cuáles la Ley impone a las Administraciones Públicas el establecimiento de un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas en relación con los precios por la prestación de servicios de su competencia.

Es obvio que el transporte urbano no es competencia del Estado sino de los Ayuntamientos y así el art. 25.2. ll) de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local dispone que "el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: transporte público de viajeros", servicio público de transporte colectivo que en todo caso deberán prestar los municipios con más de cincuenta mil habitantes de acuerdo con lo prevenido por el art. 26.1.d) de la misma Ley 7/1985, y ello en virtud de la reserva legal que contiene el art. 86.3 de la misma norma en relación con determinadas actividades y servicios esenciales como el transporte público de viajeros.

En consecuencia es claro que la Administración General del Estado no es competente en materia de transporte urbano, de ahí que el Reglamento en el art. 10 sólo se refiera al transporte interurbano de viajeros por carretera. De modo que no hay tal omisión en la regulación de ese tipo de transporte en el Real Decreto, ello sin perjuicio de que como dispone la Disposición Adicional Quinta del propio Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprobó el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que regula las subvenciones a las entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano en el caso de que los municipios establezcan beneficios para los miembros de las familias numerosas en ese transporte se puedan incluir en los

Presupuestos Generales del Estado a favor de aquellas entidades locales créditos que puedan compensar la inclusión de los mismos.

OCTAVO.- Una segunda cuestión de las agrupadas en el epígrafe II de la demanda relativo a la infracción de la obligación de desarrollo, concreción y ejecución de la Ley 40/2003, es la que se refiere a las actividades de ocio, servicios sociales, deportivos y culturales.

Arranca el razonamiento de la demanda del contenido de la Ley y cita el art. 12.1.b) de la misma que dispone que "las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en los siguientes ámbitos: b) El acceso a los bienes y servicios sociales, culturales, deportivos y de ocio".

Confronta la demanda ese precepto con los artículos 14 y 15 del Real Decreto que se inscriben en la Sección Tercera, del Capítulo II, del Título del mismo ordinal del Reglamento, que se refieren a los beneficios en actividades de ocio y culturales y que regulan el primero de ellos los "derechos de preferencia en el acceso a actividades de ocio del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y bonificaciones en las cuotas a abonar" y el segundo a las "bonificaciones en los precios de los centros e instituciones culturales de titularidad estatal".

Critica la demanda que el reglamento circunscriba los servicios sociales así como las actividades de ocio y las deportivas a los mayores con exclusión del resto de los miembros de las familias numerosas, y, del mismo modo, reprocha a la norma que cuando efectúa una determinada regulación lo haga en términos abstractos utilizando palabras como se "primará", artículo 14, sustituyendo la formulación legal de se establecerán o se "establecerán cláusulas que favorezcan" art. 15, que también le parecen insuficientes".

Señala que cuando en el art. 14 se concretan los beneficios se limitan a miembros de las familias numerosas que tengan la consideración de mayores o concurran en ellos la condición de discapacitados.

Opone a lo expuesto la Abogacía del Estado que los dos preceptos del reglamento que se cuestionan se refieren a los ámbitos de la Administración General en los que se pueden aplicar beneficios a las familias numerosas puesto que los demás servicios y actividades en esas materias o están transferidos a las Comunidades Autónomas o son competencias de otras Administraciones Públicas.

No es posible asumir la pretensión que se expone puesto que el Reglamento se limita a establecer los beneficios en actividades de ocio y culturales en los que posee competencia la Administración General del Estado y en el ámbito de aquellos servicios que gestiona, sin que pueda ir más allá puesto que el resto de esos beneficios de haber posibilidad de concederlos habrán de hacerlo las Administraciones competentes.

Como acabamos de exponer los dos preceptos reglamentarios que se cuestionan, artículos 14 y 15, desarrollan el art. 12.1.b) de la Ley relativo a exenciones y bonificaciones en tasas y precios y que según la Disposición Final Primera de la Ley resultan sólo de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado.

De ahí que el Real Decreto concrete en el art. 14 el acceso a actividades del Instituto de Mayores y Servicios Sociales primando en la convocatoria de concesión de subvenciones en programas de turismo y termalismo para personas con discapacidad a quien se encuentre en esa situación y pertenezca a familia numerosa frente a quien no ostente esa condición, y teniendo también en cuenta entre ellas la categoría de familia en la que se integren. La misma preferencia, expresada del modo que lo hace el artículo de establecer en la convocatoria anual de plazas para participar en programas de vacaciones y termalismo social para mayores que favorezcan el acceso a dichos programas a los miembros de familias numerosas, aparece en el número 2 de ese artículo, y lo mismo ocurre en relación con el número 3 del artículo mencionado respecto de los viajes de turismo y turnos de termalismo para personas con discapacidad subvencionados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales con la cuota a abonar por los participantes, que se reducirá un 20 por ciento para los miembros de familias numerosas de categoría general y en un 50 por ciento para los miembros de familias numerosas de categoría especial.

Otro tanto sucede con el art. 15 del Real Decreto que dispone bonificaciones en los precios de los centros e instituciones culturales de titularidad estatal que fija como mínimo en un cincuenta por ciento del precio de la entrada a los museos de titularidad estatal y que alcanza la gratuidad en determinadas circunstancias, y de idéntica manera se beneficia a los miembros de las familias numerosas en el acceso a los teatros y auditorios dependientes del Instituto Nacional de Artes Escénicas cuando los espectáculos representados sean de producción propia, y en las salas de proyección dependientes del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales se aplicarán igualmente descuentos en el precio de las

entradas, adquiridas en taquilla, para los miembros de las familias numerosas, especialmente cuando se trate de grupos familiares formados por al menos un adulto y tres descendientes (o dos si uno de ellos es discapacitado) incluidos en el título de familia numerosa. Precepto que, por otra parte, compatibiliza esas bonificaciones que los miembros de las familias numerosas poseen con cualquier otra establecida por la normativa vigente.

Junto a lo anterior la Sala considera suficientes las expresiones que critica la demanda y que utiliza el reglamento, en tanto que las mismas son claramente significativas de la voluntad de la norma de favorecer a los miembros de las familias numerosas en esos aspectos.

NOVENO.- Dentro del epígrafe que nos ocupa y por las mismas razones se impugna el desarrollo reglamentario del art. 11 a) de la Ley que se refiere al que denomina trato preferente, y que expresa que "los miembros de las familias numerosas tendrán trato preferente, de acuerdo con lo que se determine por la Administración competente en la normativa aplicable, en los siguientes ámbitos: a) La concesión de becas y ayudas en materia educativa, así como para la adquisición de libros y demás material didáctico".

Partiendo de esa expresión legal se combate el art. 7 del Real Decreto que en desarrollo de esos derechos de preferencia en relación con la concesión de becas y ayudas en materia educativa dispone que "1. Las convocatorias de becas preverán una reducción de la renta familiar a considerar por cada hermano de la unidad familiar, incluyendo el solicitante, para aquellos solicitantes que pertenezcan a familias numerosas oficialmente reconocidas. 2. En las convocatorias de ayudas para la adquisición de libros y material didáctico en los niveles obligatorios de la enseñanza destinadas a alumnos matriculados en centros sostenidos con fondos públicos se establecerá un trato preferente para su adjudicación a alumnos integrantes de familias numerosas".

Se queja el demandante de que la norma reglamentaria no vaya más allá de la expresión trato preferente que contiene la Ley para precisar de qué modo debe concretarse esa preferencia a favor de los miembros de las familias numerosas, salvo en uno de los supuestos el de concesión de becas, en el que dispone una reducción de la renta familiar a considerar por cada hermano. De ahí que considere nulos los apartados 1 y 2 del artículo citado por falta de concreción y ejecución de lo ordenado por la Ley en el art. 11.a).

La defensa de la Administración se remite a la concreción que con detalle se hará en la normativa específica, convocatoria de becas y ayudas u

otras de carácter educativo y a su juicio el Real Decreto contiene mayor concreción en estos beneficios que lo previsto en la Ley 40/2003.

Tampoco esta pretensión puede tomarse en consideración. El Real Decreto cumple suficientemente con su función de desarrollo en los números iniciales del art. 7 en tanto que prevé tanto para las convocatorias de becas como para las de ayudas una reducción de la renta familiar en el primer caso a considerar por cada hermano de la unidad familiar incluido el solicitante y en relación con las ayudas un trato preferente para su adjudicación a los alumnos que se integran en familias numerosas.

La remisión a normas posteriores de desarrollo en las convocatorias anuales de esas becas y ayudas a que se remite la defensa de la Administración se ajusta a Derecho, y es a través de esas convocatorias como deben hacerse efectivas esas reducciones y concretarse el trato preferente.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en el artículo 83 relativo a becas y ayudas al estudio apartados 2 y 3 afirma que "el Estado establecerá, con cargo a sus Presupuestos Generales, un sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación. A estos efectos, el Gobierno regulará, con carácter básico, las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio a las que se refiere el apartado anterior, las condiciones económicas y académicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación, reintegro y cuantos requisitos sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas".

La regulación del sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado se regía por lo dispuesto en el Real Decreto 2.298/1983, de 28 de julio, que definía tanto las becas como las ayudas, y que en su preámbulo expresaba como objetivos que pretendía cumplir los siguientes: "posibilitar el acceso y continuidad en los estudios no obligatorios a quienes, demostrando aptitudes, carezcan de medios económicos.- Ofrecer incentivos para la escolarización de los jóvenes de catorce y quince años que actualmente abandonan los estudios reglados. - Ayudar a otros miembros de la población escolar necesitados de particular atención. - Estimular en los distintos niveles educativos el aprovechamiento académico, la creatividad, la ampliación de conocimientos y el intercambio de experiencias".

En cumplimiento de esos propósitos y para dar efectividad a esos fines se dictaban por el Ministerio de Educación con periodicidad anual Órdenes por las que se convocaban las correspondientes becas y ayudas que se gestionaban por la Administración del Estado o, en su caso, por las Comunidades Autónomas con plenas competencias en materia de educación en que así se hubiera establecido.

El mencionado Real Decreto ha sido recientemente derogado y sustituido por el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. Destacamos del preámbulo del mismo lo siguiente: "tanto el art. 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación como el art. 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, encomiendan al Estado el establecimiento, con cargo a sus Presupuestos Generales, de un sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación.

Dado el carácter técnico y la naturaleza coyuntural de los aspectos básicos de esta materia, las citadas leyes orgánicas establecen que el Gobierno regulará, con carácter básico, los parámetros precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas.

En consecuencia, este real decreto viene a dar cumplimiento al mencionado mandato del legislador orgánico, procediendo a modificar el vigente régimen centralizado de gestión de las becas y ayudas al estudio, una vez que todas las comunidades autónomas han asumido competencias en materia de educación y tras la reforma de algunos Estatutos de Autonomía que establecen la competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas respecto al régimen de fomento del estudio y de las becas y ayudas estatales.

A través de este real decreto se persigue un doble objetivo. Se trata, por una parte, de lograr un sistema de becas y ayudas al estudio que garantice la igualdad en el acceso a las becas en todo el territorio, y, por otro, de dar cumplimiento a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia y concretamente a la recogida en las Sentencias 188/2001, de 20 de septiembre y Sentencia 212/2005, de 21 de julio, todo ello manteniendo la eficacia y eficiencia del sistema".

Este Real Decreto se hace eco de lo dispuesto en la Ley 40/2003, y en el art. 7 del Real Decreto 1621/2005, cuando dispone en el art. 16 que dedica a las deducciones de la renta familiar que "Hallada la renta familiar a efectos de beca o ayuda según lo establecido en los artículos anteriores, se podrán efectuar deducciones por los conceptos siguientes: b) Pertenencia del solicitante a familia numerosa de categoría general o de categoría especial".

En consecuencia en este extremo el Real Decreto es conforme a Derecho.

DÉCIMO.- En idéntico sentido se produce la impugnación del art. 7. 3 del Real Decreto que se refiere a "la puntuación en el régimen de admisión de alumnos integrantes de familias numerosas en centros de educación infantil y en centros docentes sostenidos con fondos públicos tendrá trato preferente, de acuerdo con lo que se determine por la Administración competente en la normativa aplicable".

Insiste la demanda en la falta de concreción del Real Decreto en tanto que se limita a reproducir el art. 11 de la Ley 40/2003 cuando dispone que "los miembros de las familias numerosas tendrán trato preferente, de acuerdo con lo que se determine por la Administración competente en la normativa aplicable, en los siguientes ámbitos: b) La puntuación en el régimen de admisión de alumnos en centros de educación preescolar y centros docentes sostenidos con fondos públicos". De ahí que el Real Decreto en ese punto resulte nulo por la falta de concreción del mandato legal.

La respuesta de la Administración como no podía ser de otra manera es concisa y afirma que la concreción en detalle se hará en la normativa específica.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dedica el Capítulo III, del Título II, a la escolarización en centros públicos y privados concertados y en el art. 84 que trata de la admisión de alumnos mantiene que "las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores" y en el número 2 añade que "cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar, atendiendo a las especificidades que para su cálculo se aplican a las

familias numerosas, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente".

El Real Decreto 2375/1985, de 18 de diciembre, por el que se regularon inicialmente los criterios de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos dispuso en el artículo 7 que "la admisión de alumnos en los Centros a que se refiere el artículo tercero, apartado uno, cuando en los mismos no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes de ingreso, se regirá por los criterios prioritarios de renta anual de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el Centro, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 20.2 y 53 de la Ley orgánica". Y junto con esos criterios prioritarios que desarrollaba en artículos posteriores, en el art. 11 añadió unos criterios complementarios entre los que se hallaba el de "situación de familia numerosa". El mencionado Real Decreto fue derogado y sustituido por el Real Decreto 377/1993, de 12 de marzo, por el que se regula la admisión de alumnos en Centros sostenidos con fondos públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria y de Educación Secundaria que mantuvo los criterios denominados prioritarios en su predecesor y desconoció los llamados complementarios por aquél, de modo que no tuvo en cuenta en modo alguno la preferencia a las familias numerosas. Un nuevo Real Decreto de 366/1997, de 14 de marzo, reguló el Régimen de Elección de Centro Educativo y restituyó entre los denominados criterios complementarios el relativo a la pertenencia a familia numerosa.

La gestión de la admisión de alumnos tal y como recoge la Ley Orgánica 2006, art. 84 ya citado, corresponde a las Comunidades Autónomas atendiendo a su normativa propia en la materia, pero respetando el contenido de la Ley que expresamente recoge entre los criterios el relativo a la renta familiar atendiendo a las especificidades que para su cálculo se aplican a las familias numerosas.

En consecuencia el Real Decreto no incurrió en vicio de nulidad.

UNDÉCIMO.- Otra de las cuestiones que resultan de la demanda se refiere a la regulación por el Real Decreto de la materia de acceso a las viviendas protegidas. Se plantea la cuestión en estos términos: el art. 11 de la Ley 40/2003, entre los que denomina derechos de preferencia enumera en el apartado c) que "los miembros de las familias numerosas tendrán trato preferente, de acuerdo con lo que se determine por la Administración

competente en la normativa aplicable, en los siguientes ámbitos: c) el acceso a las viviendas protegidas, sin perjuicio de los beneficios más específicos establecidos en el capítulo III de este título". Ciertamente la Ley cuando se refiere a la acción protectora en materia de vivienda en el art. 15 especifica una serie de materias en las que la Administración del Estado en el ámbito de sus competencias, deberá garantizar a las familias numerosas beneficios en relación con el acceso a la vivienda habitual, pero eso lo excluye este motivo de la impugnación, que se circunscribe al apartado c) del art. 11 citado, y del que dice que el Real Decreto ha prescindido por completo.

No es posible tampoco asumir que el Reglamento en este punto desconozca su carácter de norma de desarrollo porque en ese particular la Ley no era susceptible de ello. Lo que la Ley efectúa en ese apartado c) es una declaración de voluntad de otorgar un trato preferente a las familias numerosas cuyo concreción en cuanto principio general traslada al posterior artículo 15 que se refiere a la acción protectora en materia de vivienda. Y buena prueba de que ello es así es que seguidamente la demanda se centra en la materia de acción protectora sobre vivienda y que la Abogacía del Estado lleva a cabo su respuesta de modo conjunto para ambas, puesto que constituyen una misma impugnación.

Por tanto hay que referirse a la impugnación de la que denomina la demanda acción protectora sobre vivienda. La referencia en este punto la constituye la Ley 40/2003, y en particular, el art. 15 que regula lo que denomina beneficios generales en la acción protectora en materia de vivienda.

Dice así el artículo citado: "la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias, deberá garantizar a las familias numerosas beneficios en relación con el acceso a la vivienda habitual en las siguientes materias: a) Incremento del límite de ingresos computables para el acceso a viviendas protegidas. b) Acceso preferente a préstamos cualificados concedidos por entidades de crédito públicas o privadas concertadas para la promoción y adquisición de viviendas sujetas al régimen de actuaciones protegibles. c) Establecimiento de condiciones especiales a la subsidiación de préstamos cualificados, otorgamiento de subvenciones y demás ayudas económicas directas de carácter especial previstas para la promoción y adquisición de viviendas sujetas al régimen de actuaciones protegibles. d) Adjudicación de viviendas protegidas, estableciendo una superior puntuación en los baremos aplicables o, en su caso, un cupo reservado de viviendas en las promociones públicas. e) Facilitar el cambio a otra vivienda protegida de mayor superficie cuando se produzca una ampliación del número de miembros

de la familia numerosa. f) Facilitar la adaptación de la actual vivienda o el cambio a otra vivienda protegida que cumpla las condiciones de accesibilidad adecuadas a la discapacidad sobrevenida que afecte a un miembro de una familia numerosa cuando la actual no las reúna. 2. Podrá establecerse una superficie útil superior a la máxima prevista para las viviendas sujetas a regímenes de protección pública cuando sean destinadas para su uso como domicilio habitual y permanente de familias numerosas, de acuerdo con su composición y sus necesidades. Reglamentariamente se establecerá la gradación, en términos de proporción máxima superable, de acuerdo con la composición y necesidades de las familias. Cuando la composición o la superficie de la vivienda protegida resulte insuficiente, se podrá adjudicar a una sola familia numerosa, dentro de los límites de superficie que en cada caso proceda, dos o más viviendas que horizontal o verticalmente puedan constituir una sola unidad".

La demanda afirma que cuando el Reglamento en el art. 16 se refiere también a los beneficios generales en materia de vivienda se limita a cambiar la forma y el orden de numeración de las acciones pero mantiene igual la indefinición e inconcreción y así resulta de la literalidad del artículo 16 mencionado.

Reprocha también a la norma reglamentaria la vaguedad de las expresiones que utiliza así como que el art. 16 del Reglamento no recoja el apartado d) del art. 15 de la Ley relativo a la "adjudicación de viviendas protegidas, estableciendo una superior puntuación en los baremos aplicables o, en su caso, un cupo reservado de viviendas en las promociones públicas".

A lo anterior responde la Administración diciendo que se cumple lo establecido tanto por la Ley como por el Real Decreto con la normativa que los desarrolla y concreta, y que se contiene en el Plan de Vivienda vigente en cada momento, y que en la actualidad es el que comprende el cuatrienio 2005-2008, regulado por el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio.

La respuesta de la Administración es correcta y el argumento de la federación en este extremo es claramente improcedente. El art. 16 del Real Decreto 1621/2005 con claridad meridiana afirma que "de conformidad con lo previsto en el art. 15 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias, en el marco de lo previsto en la normativa que resulte aplicable, garantizará a las familias numerosas los siguientes beneficios en relación con el acceso a la vivienda habitual".

Es decir que resulta obvio que esos beneficios en relación con el acceso a la vivienda habitual no hay que buscarlos en cuanto a su concreta determinación en el Real Decreto sino en el marco de lo previsto en la normativa que resulte aplicable, que no es otra, como expuso la contestación a la demanda, que el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

El Plan cuatrienal cuando en el art. 3 menciona entre los ciudadanos beneficiarios de las ayudas del Plan a las familias numerosas, y en el art. 7 c) 1 al referirse al cómputo de los ingresos familiares toma en consideración para la fijación del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples cuya cuantía resultante se convertirá en número de veces y que podrá ser ponderado mediante la aplicación, por parte de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, de un coeficiente multiplicativo único, comprendido entre 0,62 y 1, en función de determinadas circunstancias y entre ellas que se aplique a una familia numerosa. Lo mismo sucede en el art. 11 que fija las condiciones generales para acceder a las ayudas financieras a la vivienda y que en el número 4 determina la superficie útil que será de 120 metros cuadrados, cuando se trate de familias numerosas, o el art. 13.5 que cuando regula las prohibiciones de disponer podrán dejarse sin efecto cuando se trate de cualquiera de los siguientes supuestos: a) Familias numerosas que necesiten adquirir una vivienda de mayor superficie por el incremento del número de miembros de su unidad familiar. Y así ocurre con otros preceptos del Plan como los artículos 17.3.a), 18.2.b), 23.3, 25.3 y 30.3 que contemplan beneficios que tienen en cuenta a las familias numerosas algunos de ellos incrementando los mismos según el número de hijos que las constituyen.

DUODÉCIMO.- En el mismo epígrafe se combate la regulación que hace el Real Decreto en lo relativo al acceso a la función pública. Sobre ese particular el art. 12 de la Ley expresa que "1. las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en los siguientes ámbitos: c) El acceso a las pruebas de selección para el ingreso en la función pública".

La situación es idéntica a las anteriores y como sostiene el Abogado del Estado donde se concreta ese mandato es en el desarrollo de la oferta

pública que se produce anualmente y en las correspondientes convocatorias para cada una de las pruebas.

DECIMOTERCERO.- Una impugnación más al Real Decreto se establece por no haber desarrollado el art. 13 de la Ley relativo a los servicios de interés general. Dice ese precepto que "la Administración General del Estado adoptará las medidas necesarias para que las entidades, empresas y establecimientos que presten servicios o realicen actividades de interés general sujetos a obligaciones propias del servicio público concedan un trato más favorable para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición en las contraprestaciones que deban satisfacer".

Considera que el silencio del Real Decreto en esta materia afecta a servicios públicos de gran trascendencia como son el agua, el gas, la electricidad o las telecomunicaciones y otras similares que afectan en gran medida a las familias numerosas que por su condición de tal están obligadas a un mayor consumo en esos servicios esenciales.

Y lo mismo ocurre en relación con la acción protectora concertada que regula la Ley en el art. 14 cuando manifiesta que "La Administración General del Estado fomentará la responsabilidad social de las empresas y de los agentes económicos y sociales, a fin de establecer un tratamiento especial, basado en el principio de voluntariedad, que facilite y priorice el acceso al mercado laboral, a la vivienda, al crédito y a los bienes y servicios culturales, incluyendo las actividades deportivas y de ocio, de los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición".

Sobre ese mandato legal nada dice tampoco el Real Decreto por lo que en ambos supuestos se pretende la nulidad del mismo.

Se opone por la administración que un reglamento como éste no tiene que detallar todos y cada uno de los aspectos regulados en la Ley, y cita como ejemplo el plan + familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que apoya técnica y financieramente numerosas iniciativas para promover empresas familiarmente responsables que benefician a las familias numerosas con descuentos específicos en numerosos bienes y servicios.

Esos dos mandatos legales dirigidos por el Legislador a la Administración General del Estado no exigen un concreto desarrollo reglamentario sino una actividad de la Administración que ha de plasmarse en actuaciones como la mencionada por la defensa de la Administración y a la que hemos hecho referencia más arriba, y a distintas medidas que puedan concertarse con los titulares de esos servicios o actividades de interés general

sujetos a obligaciones propias del servicio público encaminadas a obtener el trato favorable a las familias numerosas pero que el Reglamento no puede especificar, y lo mismo puede predicarse del art. 14 de la Ley que se refiere al fomento por la Administración General del Estado de la la responsabilidad social de las empresas y de los agentes económicos y sociales, a fin de establecer un tratamiento especial, basado en el principio de voluntariedad, que facilite y priorice el acceso al mercado laboral, a la vivienda, al crédito y a los bienes y servicios culturales, incluyendo las actividades deportivas y de ocio, de los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición que por su multiplicidad de posibilidades de desarrollo por medio de medidas de fomento u otras diversas permitan alcanzar acuerdos que favorezcan o permitan obtener mejoras en beneficio de las familias numerosas.

DECIMOCUARTO.- En este aspecto de acción protectora de la Ley en diversas materias se refiere también la demanda a la acción en materia tributaria, y dedica a ese aspecto de la protección el art. 16. Dice el mismo que "la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias, deberá garantizar a las familias numerosas beneficios fiscales para compensar a las rentas familiares en función de las cargas que soportan y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral de los padres y madres trabajadores".

La respuesta de la Administración es la acostumbrada, pero en este caso con mayor razón de ser porque la expresión legal es más concreta ya que afirma que la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias, garantizará a las familias numerosas beneficios fiscales para compensar a la rentas familiares en función de las cargas que soportan. Y cita la Administración el trato que reciben estas familias en la Ley. Así resulta del art. 58 de la Ley 35/2006 de 28 de noviembre, en la redacción dada al mismo por la Ley 51/2007 de 26 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, art. 66. dos.

DECIMOQUINTO.- Por último y en relación con estos beneficios socio laborales se refiere la demanda a la Disposición Adicional Séptima de la Ley que afirma que "los poderes públicos facilitarán la incorporación al mercado de trabajo de los progenitores de familias numerosas".

Denuncia la ausencia de consideración o concreción del Real Decreto sobre este mandato legal por lo que considera que el mismo es nulo de pleno derecho en ese aspecto.

Una vez más la réplica de la Administración es que el Real Decreto no es la norma adecuada para ese menester sino que lo serán las normas que regulan el mercado de trabajo que ha de estar acomodándose continuamente a la situación del empleo que en muchos aspectos está sometido a numerosas coyunturas.

En consecuencia se trata de una declaración legal que el reglamento no está llamado a concretar y debe hacerse realidad mediante medidas concretar y especificas que incidan sobre el mercado de trabajo haciendo atractivas para las empresas la incorporación de trabajadores que reúnen esa condición.

DECIMOSEXTO.- Un apartado III de la demanda imputa al Real Decreto extralimitación e infracción del mandato legal. Es decir lo contrario de lo que hasta ahora constituía el continuo argumento para solicitar la nulidad del mismo.

La primera cuestión que plantea en este contexto se refiere al art. 7.2 del Real Decreto 1621/2005 que contrapone al art. 11. a) de la Ley que expresa que "los miembros de las familias numerosas tendrán trato preferente, de acuerdo con lo que se determine por la Administración competente en la normativa aplicable, en los siguientes ámbitos: la concesión de becas y ayudas en materia educativa, así como para la adquisición de libros y demás material didáctico".

Por el contrario el art. 7.2 del Real Decreto afirma que "en las convocatorias de ayudas para la adquisición de libros y material didáctico en los niveles obligatorios de la enseñanza destinadas a alumnos matriculados en centros sostenidos con fondos públicos se establecerá un trato preferente para su adjudicación a alumnos integrantes de familias numerosas".

Como consecuencia de esa diferencia en la redacción de los preceptos considera la demanda que la Ley no establecía distinción alguna para la concesión de ayudas para la adquisición de libros y demás material didáctico entre centros sostenidos con fondos públicos y los que no lo están, de modo que no es posible privar a las familias numerosas que escolaricen a sus hijos en centros no sostenidos con fondos públicos de ese beneficio en cuanto a la adquisición de libros y material didáctico que la Ley les otorga. Contrapone la diferencia de redacción entre el número 2 del art. 7 del Real Decreto, y los apartados a) y b) del art. 11 de la Ley donde si se distingue entre la clase de centro en un caso el b) y no en el otro.

La defensa de la Administración se opone a esa interpretación del art. 11 de la Ley de modo aislado en relación con cada uno de los apartados a y b) del precepto, y sostiene que no es admisible al tratarse de un solo artículo que debe interpretarse de forma conjunta e integrada.

La impugnación debe estimarse puesto que no hay razón alguna que permita establecer esa restricción del beneficio otorgado a las familias numerosas con carácter general en el art. 11.a) de la Ley consistente en el trato preferente en la concesión de ayudas para la adquisición de libros y material didáctico a los supuestos en que las mismas escolaricen a sus miembros en centros sostenidos con fondos públicos y no concedérselo cuando lo hagan en centros privados que no se sostengan con esos fondos. El número 2 del art. 7 del Real Decreto vulnera el mandato general dispuesto por el art. 11.a) de la Ley y en consecuencia es nulo de pleno derecho al infringir el principio de jerarquía normativa.

DECIMOSÉPTIMO.- Una segunda infracción de ese tenor se denuncia en relación con el transporte urbano e interurbano. El planteamiento de la demanda es el siguiente: el art. 12.a) de la Ley 40/2003 dispone que "las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en los siguientes ámbitos: a) Los transportes públicos, urbanos e interurbanos, sin perjuicio de lo establecido en el art. 20 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres". Junto a lo anterior la propia Ley Disposición Adicional Quinta refuerza ese régimen de exenciones y bonificaciones en materia de transporte al afirmar que "las exenciones y bonificaciones previstas en el párrafo a) del art. 12.1 en ningún caso podrán ser inferiores a las establecidas para las familias numerosas en el momento de entrada en vigor de esta ley".

Recuerda también el trato que en la materia otorgaba a las familias numerosas la Ley de 1971 que recogía las reducciones del 20 del 40 y del 50% sobre todas las tarifas y complementos especiales de ferrocarriles y empresas concesionarias de líneas de transporte interurbano de viajeros, terrestre, marítimo o aéreo.

Pese al aparente planteamiento general que hace la demanda lo único que combate es la que denomina drástica reducción de los beneficios en el transporte aéreo nacional, art. 13 del Real Decreto que pasa del 20 y el 50 por

ciento para las familias numerosas de categoría general y especial a un 5 y un 10 por ciento, respectivamente, de modo que deben restituirse los anteriores porcentajes.

Mantiene la Administración que no hay drástica reducción porque los cambios profundos experimentados en el transporte aéreo, privatización de las compañías y liberalización de tarifas en el ámbito de la Unión Europea propiciaron que esa reducciones dejarán de aplicarse y así sucedió con Iberia S.A. que dejó de aplicarlas a partir de 1 de agosto de 2001 como consecuencia de su privatización. De modo que no sólo no hay reducción sino mejora al aplicarse esas reducciones. Eso explica también el contenido del art. 13.2 del Real Decreto que como novedad dispone que "a los efectos anteriores, el Ministerio de Fomento, en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de este reglamento, establecerá el procedimiento que deberán aplicar las compañías aéreas para efectuar las bonificaciones anteriormente citadas, y su posterior liquidación y control por la Dirección General de Aviación Civil".

No ofrece duda que en este punto el Real Decreto es conforme a Derecho toda vez que es fiel al mandato contenido en el art. 12.a) de la Ley.

DECIMOCTAVO.- También en este apartado se ocupa la demanda del modo en que el Reglamento regula la renovación del título de familia numerosa.

Sobre esta cuestión la exposición de motivos de la Ley expresa que "actualmente, las comunidades autónomas son competentes para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la expedición y novación del título correspondiente....Por otra parte, la mayoría de las materias en que cabe reconocer beneficios para las familias numerosas están dentro del ámbito de competencias de las comunidades autónomas e, incluso, del de las corporaciones locales".

El artículo 6 de la Ley dispone al referirse a la renovación, modificación o pérdida del título 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 condición de familia numerosa".

Por su parte el art. 3.1 del Reglamento sobre esta cuestión afirma que "el título de familia numerosa deberá novarse o dejarse sin efecto cuando varíe el número de miembros de la unidad familiar o las condiciones uqe dieron motivo a la expedición o posterior renovación del título y ello suponga un

cambio de categoría o la pérdida de la condición de familia numerosa, así como 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 ésta está clasificada o la pérdida de tal condición".

Por su parte el Sr. Abogado del Estado argumenta su oposición manifestando que la exigencia impuesta por el art. 3.1 del Reglamento no es una limitación u obstáculo añadido sino un elemento de control mínimo para garantizar el correcto acceso a los beneficios por parte de los miembros de la unidad familiar que cumplan los requisitos evitando así fraudes.

El planteamiento de la defensa de la Administración es adecuado y avala que en este punto el Real Decreto es conforme a Derecho. El art. 17.1 de la Ley 40/2003 obliga a los miembros de las familias numerosas a "comunicar a la Administración competente, en el plazo máximo de tres meses, cualquier variación que se produzca en su familia, siempre que éstas deban ser tenidas en cuenta a efectos de la modificación o extinción del derecho a tal título". Precepto que se enmarca en el Título III de la Ley que regula el régimen de obligaciones, infracciones y sanciones y que es conforme con el art. 6 de la misma norma cuando se refiere a la renovación, modificación o pérdida del título de familia numerosa.

Pero la adición que introduce el Real Decreto y cuya nulidad se pretende no contraría esa regulación legal sino que está en la línea de la regulación adecuada que el propio texto reglamentario impone en el desarrollo coherente de la Ley que está obligado a efectuar. Y ello porque el art. 3.2 del Real Decreto se hace eco del art. 17 de la Ley y ese precepto debe interpretarse conjuntamente con el art. 2. apartados 4 y 5 del Reglamento que disponen el primero de ellos que "corresponde a las comunidades autónomas establecer el procedimiento administrativo para la solicitud y expedición del título" y el segundo que esas Administraciones "podrán asimismo 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", de modo que la coherencia interna de la norma que no es contraria a la regulación de la Ley obliga a introducir la adición combatida en el art. 3.1 del Reglamento de que "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", deba renovarse o dejarse sin efecto para que la Administración disponga en todo momento de la

información actualizada de cada familia beneficiaria, entre otras razones para prevenir abusos que podrían dar lugar a infracciones y sanciones que, en último término, perjudicarían a la unidad familiar beneficiaria o alguno de sus miembros.

DECIMONOVENO.- Una última infracción se imputa al Real Decreto en ese exceso que se le achaca frente al texto legal y que tiene por objeto la Disposición Derogatoria Única del Reglamento. Su redacción es del siguiente tenor: "Derogación normativa. Quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en este real decreto y reglamento anexo".

A juicio de la demandante esta Disposición Derogatoria se opone tanto al contenido de la Disposición Final Primera de la Ley como a la Disposición Final Única del Reglamento, y a la vista de ello sostiene que es nula porque debió ser regulada conforme a la Disposición Derogatoria de la Ley 40/2003, entendiéndose subsistentes todos los beneficios de la anterior norma que no hayan sido desarrollados por la nueva normativa.

Esta impugnación carece de sentido. La Disposición derogatoria del Real Decreto es correcta porque abroga las normas de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo en el dispuesto. Y además en nada contradice el mandato legal que queda por tanto vigente y que también deroga tanto la Ley 25/1971 como el Decreto 3140/1971, así como las demás normas legales o reglamentarias que se opusieran o fueran incompatibles con lo establecido en la Ley. Ello sin perjuicio de que la Ley en esa Disposición se remita a la Transitoria Segunda para disponer que hasta tanto se desarrollen los beneficios previstos en ella para las familias numerosas, en cada ámbito territorial y competencial continuarán los previstos en la Ley anterior y en las normas reglamentarias hasta ese momento vigentes.

VIGÉSIMO.- El epígrafe IV de la demanda se refiere a la infracción de la Ley del Gobierno en que a su juicio incurrió la Administración en la elaboración del Real Decreto.

Según la Federación demandante se vulneraron los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y la jurisprudencia que los interpreta y cita entre otras las Sentencias de esta Sala, Sección Cuarta de 11 de diciembre de 1991 y la de 9 de febrero de 2004 de la Sección Tercera.

Se trata de una cita genérica de doctrina de esta Sala contenida en párrafos que extrae de dos Sentencias, pero sin que concrete en que

consistieron esas infracciones de los preceptos que menciona de la Ley. La falta de concreción con que se produce la demanda nos permite rechazarla sin más.

VIGÉSIMO PRIMERO.-En el epígrafe V se denuncia también en la elaboración de la norma la omisión de consulta a la Comisión Nacional de Administración Local.

Mantiene la demandante que se infringió en la elaboración de la norma recurrida el art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, que afirma que "a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto", ya que se debió recabar la preceptiva consulta de la Comisión Nacional de Administración Local tal como dispone el art. 118 de la Ley 7/1985 de Régimen Local, Ley 7/1985, en la redacción dada al mismo por la Ley 11/1999, de 21 de abril, y atendidas las funciones que a la Comisión atribuyen tanto ese artículo como el 119 de la Ley, y que concreta el Real Decreto 427/2005, en el artículo 8.

La Abogacía del Estado se opuso a esa pretensión por que el art. 24 de la Ley del Gobierno tras señalar el deber de recabar los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos prevé que puedan solicitarse aquellos estudios y consultas que se estimen convenientes, y la conveniencia o no de esa consulta queda a juicio de quien elabora la norma que en este caso no lo estimó preciso. Decisión a nuestro juicio correcta por las razones que ofrece la Administración demandada y porque no se desprende otra cosa del examen de las normas de la Ley de Régimen Local que se invocan una vez examinadas por la Sala. De modo que no había razón alguna para consultar o recabar informe de la Comisión Nacional de Administración Local.

VIGÉSIMO SEGUNDO.- En el epígrafe VI la demanda se refiere a los efectos que debe contener la Sentencia estimatoria y concluye ese escrito con el suplico en que concreta las pretensiones de nulidad del Real Decreto así como la obligación de la Administración de adoptar las medidas conducentes a desarrollar, concretar y ejecutar los beneficios previstos en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, en los aspectos que se considere que se ha incumplido esa obligación reglamentaria.

En cuanto a la primera de las cuestiones única a la que otorgamos respuesta ya que las otras dos no hacen al caso, la referida a los efectos que

debe contener la Sentencia estimatoria se hace una cita de la Sentencia de esta Sala, Sección Sexta, de 31 de enero de 2001, que siendo cierta, en absoluto tiene que ver con la pretensión que quiere conseguir la parte. Y ello porque los efectos de la Sentencia los llevará la Sala al Fallo como le corresponde sin que la demandante tenga que recordar al Tribunal como debe proceder. En consecuencia se rechaza también esta alegación.

VIGÉSIMO TERCERO.- En cuanto a costas de conformidad con lo prevenido en el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no procede hacer expresa condena en costas al no apreciarse temeridad ni mala fe procesal en ninguna de las partes.

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD

EL REY

Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN

F A L L A M O S

Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo **núm. 95/2007** interpuesto por la representación procesal de la Federación Española de Familias Numerosas frente al 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, del que **anulamos** el apartado 2 del art. 10, "estos descuentos no serán acumulables a otros que puedan establecerse sobre las tarifas", el apartado 3 del art. 11, "los descuentos a los que se refiere este artículo no serán acumulables a otros que puedan establecer sobre las tarifas", el inciso del número 2 del art. 7 "destinadas a alumnos matriculados en centros sostenidos con fondos públicos".

Lo declaramos conforme a Derecho en todo lo demás, y en consecuencia no accedemos a la pretensión de la demandante de que la Administración debe desarrollar precepto alguno del Real Decreto o dictar uno nuevo en el plazo que la Sala señale.

De acuerdo con lo prevenido en el art. 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa publíquese este Fallo en el Boletín Oficial del Estado.

No hacemos expresa condena en costas a ninguna de las partes.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Don Santiago Martínez-Vares García, Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo el mismo día de la fecha, de lo que como Secretario doy fe.

Lo relacionado e inserto concuerda con su original al que me remito y para su unión a los autos, expido el presente testimonio en Madrid a 15 de abril de 2008

:IFICACION.- En Madrid, a _____ de _____

de _____

Yo, el Oficial de Sala notifiqué mediante lectura íntegra y entrega de copia literal de la anterior resolución al Procurador Letrado Sr./Sra. _____

Ortiz de Urbina

quien queda enterado y firma conmigo de que certifico.

ILUSTRE COLEGIO PROCURADORES DE MADRID

RECEPCIÓN 15 ABR 2008

NOTIFICACION 16 ABR 2008