



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen** 547/2025  
**Expediente** 234/2025

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

**Conselleres y Consellers**

**Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.**

D. Enrique Fliquete Lliso

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.<sup>a</sup> Fernanda María Lapresta Gascón

**Secretari General**

**Ilmo. Sr.**

D. Joan Tamarit i Palacios

**Molt Hble. Sr.:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 9 de julio de 2025, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen, al cual se adjunta el correspondiente voto particular concurrente:

De conformidad con la comunicación de V.M.H., de 27 de marzo de 2025 (Registro de entrada del día 28 de marzo de 2025), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por Presidencia, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament de C.V. acerca de la competencia de los Ayuntamientos para conceder y abonar las prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros que carecen del NIE, están empadronados, y en no pocos casos con menores a cargo o en situación de vulnerabilidad por razones humanitarias.

## I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

**Único.**- En fecha 28 de marzo de 2025, tuvo entrada en este Órgano consultivo escrito del president de la Generalitat junto con la petición de dictamen en relación con la consulta facultativa formulada por parte del Ajuntament de C.V., en escrito de 13 de marzo de 2025, en la que dicho ayuntamiento plantea la cuestión siguiente: *¿Son competentes los Ayuntamientos para conceder y abonar las prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros que carecen del NIE, están empadronados, y en no pocos casos con menores a cargo o en situación de vulnerabilidad por razones humanitarias, por ser la administración más próxima?*

## II CONSIDERACIONES

### **Primera.- Carácter del dictamen.**

Se formula petición facultativa de dictamen a este Consell al amparo del artículo 9 de la Ley de la Generalitat Valenciana 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación de este Órgano, y artículo 73.4 de su Reglamento, aprobado por Decreto 37/2019.

### **Segunda.- Planteamiento de la cuestión sometida a dictamen.**

En el escrito de la autoridad consultante, de 13 de marzo de 2025, se explica lo siguiente:

*“(...) Se tramitan por Servicios Sociales la concesión y abono de prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros con NIE y con otro documento de su país de origen (pasaporte).*

*Trascurrido el año natural remitimos el modelo 190 a la AEAT, así como un escrito a parte donde se incluyen los abonos realizados a personas sin NIE”.*

Tras la remisión de dicha documentación a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), el ayuntamiento ha recibido escrito de la citada agencia, de fecha 29 de marzo de 2023 (R.E. n.º 7.573/2023), en el que le comunica lo siguiente:

*“En relación con su escrito del pasado 30 de enero de 2023, con número de registro de entrada (RGE 170004862023), en el que nos comunican la relación de personas a las que en 2022 concedieron ayudas sociales por pertenecer a colectivos en riesgo de exclusión social y que no fueron incluidas en el modelo 190 (nº de justificante 1903060824716) por carecer de NIF o NIE, le informamos de lo siguiente:*

*El apartado primero de la disposición adicional sexta de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) dispone que ‘Toda persona física o jurídica, así como las entidades sin personalidad a que se refiere el apartado 4 del artículo 35 de esta ley, tendrán un número de identificación fiscal para sus relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria’.*

*En el mismo sentido, el artículo 18.1 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria (RGAT) establece lo siguiente: ‘1. Las personas físicas y jurídicas, así como los obligados tributarios a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, tendrán un número de identificación fiscal para sus relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria’.*

*Para las personas físicas que carecen de la nacionalidad española, el NIF es, con carácter general, el número de identidad de extranjero (NIE) que se les asigne de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y su normativa de desarrollo (artículo 20.1 RGAT).*

*De acuerdo con el artículo 206.1 del Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (BOE 30 abril) el NIE se asigna a los extranjeros en los siguientes casos:*

- Cuando obtengan un documento que les habilite para permanecer en territorio español que no sea un visado.*
- Cuando se les incoe un expediente administrativo en virtud de la normativa sobre extranjería.*
- Cuando por sus intereses económicos, profesionales o sociales, se relacionen con España.*

*En los dos primeros casos, el NIE es otorgado de oficio por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil. En el tercero, el extranjero deberá interesar de dicho órgano la asignación del número, siempre que concurren dos requisitos conforme al citado artículo 206 en su apartado 3: que no se encuentre en España en situación irregular y que se comuniquen los motivos por los que solicita la asignación de dicho número.*

*Por tanto, los ciudadanos de terceros países sin permiso de residencia en España que carecen de NIE, deben obtenerlo si tienen relaciones profesionales, sociales o económicas con España, aunque no sean residentes”.*

Se añade en el escrito de la autoridad consultante que *“En reunión celebrada por Servicios Sociales y Tesorería para analizar la cuestión, Tesorería puso de manifiesto lo que señala la Ley de Subvenciones y que contiene la comunicación remitida por la AEAT, mientras que Servicios Sociales puso en valor la necesidad de atender a las personas que no tienen NIE, que están empadronados, y en no pocos casos con menores a cargo o en situación de vulnerabilidad por razones humanitarias.*

*Algunas de las personas atendidas por servicios sociales en situación administrativa irregular no pueden solicitar el NIE de manera formal dado que no reúnen los requisitos establecidos en la legislación vigente para hacerlo. Tan solo pueden acceder a una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales cuando acrediten su residencia efectiva en España durante un periodo mínimo de tres años o tengan vínculos familiares o estén integrados socialmente. Mientras tanto se ven obligados a subsistir de la economía sumergida y cuando acreditan una situación de vulnerabilidad, de las ayudas públicas”.*

Ante esta situación, la cuestión que se somete a consulta, y que se analiza en la Consideración Tercera, es la siguiente:

*¿Son competentes los Ayuntamientos para conceder y abonar las prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros que carecen del NIE, están empadronados, y en no pocos casos con menores a cargo o en situación de vulnerabilidad por razones humanitarias, por ser la administración más próxima?*

**Tercera.- Examen de la competencia de los Ayuntamientos para conceder las prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros que carecen del NIE.**

**I.** En primer lugar, procede tener en cuenta que la cuestión planteada a este Consell tiene su origen en el hecho de que, tras la concesión de ayudas a personas inmigrantes en situación irregular por parte del Ajuntament de C.V., y remitir, tal como exige la normativa legal, la relación de solicitantes a la Agencia Tributaria (AEAT), dicha entidad recuerda, en su escrito de 29 de marzo de 2023, que *“los ciudadanos de terceros países sin permiso de residencia en España que carecen de NIE, deben obtenerlo si tienen relaciones profesionales, sociales o económicas con España, aunque no sean residentes”.*

Ahora bien, el problema surge en relación con las personas extranjeras en situación irregular que se relacionan con la Administración municipal

mediante la percepción de ayudas (relaciones económicas) y ello debido a que tales personas no pueden obtener el NIE. Esto es así dado que, con arreglo al artículo 205.1 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, *“Las personas extranjeras a cuyo favor se inicie un procedimiento para obtener un documento que les habilite para permanecer en territorio español, aquéllos a los que se les haya incoado un expediente administrativo en virtud de lo dispuesto en la normativa sobre extranjería y aquellos que por sus intereses económicos, profesionales, sociales o de cualquier otra índole, se relacionen con España serán dotados, a los efectos de identificación, de un número personal, único y exclusivo, de carácter secuencial”*.

En los dos primeros casos, el NIE es otorgado de oficio, como recuerda la AEAT, por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

En el tercer supuesto, es decir, *“aquellos que por sus intereses económicos, profesionales o sociales, se relacionen con España”*, la persona extranjera deberá interesar de dicha Dirección General la asignación del número, siempre que concurren los dos requisitos que exige el citado artículo 205 en su apartado 3, es decir, que no se encuentren en España en situación irregular y que se comuniquen los motivos por los que solicitan la asignación de dicho número.

De esta forma, las personas inmigrantes en situación irregular no pueden obtener, en modo alguno, el NIE. La falta de NIF y de NIE, como mecanismos de identificación exigidos por la normativa tributaria (disposición adicional sexta de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y el artículo 18.1 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria), se torna en un obstáculo, desde el punto de vista de la normativa tributaria, que obstaculiza la percepción de ayudas a estos colectivos de personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad.

**II.** Partiendo de la anterior situación fáctica y normativa, procede analizar la competencia de los ayuntamientos para la concesión de ayudas a la población inmigrante en situación irregular.

Como se recoge en el escrito de la autoridad consultante, el sistema de servicios sociales constituye uno de los pilares básicos del estado social, siendo así que el artículo 148.1.20 de la CE atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de asistencia social. En línea con dicho precepto constitucional, el artículo 49.1, 24ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana atribuye a la Generalitat la competencia en materia de servicios sociales (anterior artículo 31.24.a).

En desarrollo de la competencia estatutaria, se aprobó la Ley valenciana 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana. Esta Ley regula, en su título I, el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, en el que intervienen, como administraciones públicas, la Generalitat y las entidades locales, entre las que se lleva a cabo una distribución de diferentes competencias y atribuciones a ejercer en los distintos niveles funcionales de atención en materia de servicios sociales.

La norma autonómica configura el marco jurídico de actuación de los poderes públicos valencianos en el ámbito de los servicios sociales, se ordenan y regulan los servicios sociales en la Comunitat y se planifica y se estructura el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales. Con este objetivo la norma promueve la universalidad del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales garantizando, en condiciones de igualdad, equidad y justicia.

En el Preámbulo de la citada Ley 3/2019 se explica que *“El acceso a los servicios sociales se extiende a la totalidad de la población con residencia efectiva en la Comunitat Valenciana. Esto implica aceptar que los servicios sociales, como parte fundamental del estado del bienestar, están a disposición de la población general y no solo de determinados sectores de esta, de manera que cualquier persona, a lo largo de su vida, está potencialmente en disposición de ser usuaria de estos servicios”*. Añade que *“Así, los servicios sociales se definen amplia e intensamente bajo los principios de universalidad, globalidad, prevención, atención integral, interés superior de la persona menor de edad, transversalidad, solidaridad, dimensión comunitaria, atención personalizada, interdisciplinariedad, respecto a la diferencia y a la diversidad, subsidiariedad y seguridad jurídica, buscando como objetivos la inclusión social, la autonomía personal, la calidad y la participación ciudadana, y todo esto, aplicando la perspectiva de género. Asimismo, el sistema se sostiene sobre la responsabilidad pública en la provisión de los servicios sociales”*.

Por su parte, La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), otorga a las entidades locales la competencia en la prestación de Servicios Sociales. En el artículo 25.2.e) se reconoce a los municipios la competencia en esta materia, al señalar que les corresponde la evaluación y la información de situaciones de necesidad social, así como la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Asimismo, los municipios, de acuerdo con el artículo 26.1.c) de la citada Ley, tendrán que ejercer esta competencia y proveer dicho servicio cuando cuenten con una población superior a 20.000 habitantes. Tales competencias se encuentran igualmente reconocidas en los artículos 33.3.k) y 50.1.a) de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

**III.** Por otro lado, el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales (SPVSS) tiene como objetivo -como recuerda

la autoridad consultante- determinar el conjunto de prestaciones, y concretar la regulación de los elementos propios de cada una, diferenciando las prestaciones garantizadas, caracterizadas por su exigibilidad como derecho subjetivo, de las condicionadas, sujetas a disponibilidad presupuestaria.

En particular, el artículo 5 de la Ley señala que *“El Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales tiene por objeto garantizar el ejercicio de aquellos derechos sociales que le son propios, favoreciendo la inclusión social, la autonomía y el desarrollo personal, la convivencia, la igualdad de oportunidades y la participación social, desarrollando una función promotora, preventiva, protectora, de acompañamiento, de apoyo y de rehabilitación frente a las necesidades sociales originadas por situaciones de vulnerabilidad, desprotección, desamparo, dependencia o urgencia social”*. El Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales tiene, por ello, carácter de servicio público esencial, *“porque de este se derivan prestaciones indispensables para satisfacer las necesidades básicas personales y mejorar las condiciones de la calidad de vida de la ciudadanía, según lo que se dispone en el artículo 128.2 de la Constitución Española”*.

Por su parte, el artículo 9, apartado 1, contempla que *“Serán titulares de los derechos subjetivos reconocidos en el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales todas las personas en condiciones de igualdad, dignidad y privacidad, sin discriminación alguna por circunstancia personal o social y con residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunitat Valenciana”*. En el apartado 2 se dispone que *“Se entiende por residencia efectiva en la Comunitat Valenciana la acción de residir o habitar en cualquier municipio perteneciente a esta, con carácter habitual y con voluntad de permanencia en aquel, manifestada por medio de actos ejecutados de forma expresa frente a autoridades u otros actores sociales que acrediten un arraigo estable y real en la localidad. Serán objeto de desarrollo reglamentario las formas de acreditación de la residencia efectiva”*

Por otro lado, el artículo 32 de la Ley 3/2019 señala que *“A los efectos de esta ley, se entiende por prestaciones garantizadas el conjunto de prestaciones del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales que, cumpliendo con los requisitos de acceso, podrán ser exigibles como derecho subjetivo”*. Y el Catálogo de Prestaciones, regulado en el artículo 37.1, incluye, en su apartado a), como prestaciones económicas garantizadas, la garantía de *“ingresos básicos”*, con el objeto de mejorar las situaciones de vulnerabilidad económica, social, laboral y cultural de las personas, para facilitar su inclusión social y la cobertura de sus necesidades básicas. Y, en su apartado b), las *“prestaciones económicas destinadas a cubrir las necesidades básicas y paliar las situaciones de urgencia social y desprotección, así como promover la autonomía personal”*.

En relación con las prestaciones que garantizan unos ingresos básicos, estos están constituidas por la *Renta Valenciana de Inclusión* (RVI) de competencia autonómica, y por las *prestaciones económicas de emergencia social* (cobertura de las necesidades básicas en situaciones de urgencia social y desprotección) de competencia local.

Por cuanto afecta a la *Renta Valenciana de Inclusión Social* (de competencia autonómica), regulada en la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, el artículo 13.1 establece como requisito para acceder a la titularidad del derecho a la renta valenciana estar empadronadas o tener la residencia efectiva durante un período mínimo de 12 meses, entre otros. Así mismo y para acreditar la identificación de la persona titular de la solicitud deben aportar documento acreditativo de la identidad de la persona solicitante y de las demás personas miembros de la unidad de convivencia. En el caso de las personas extranjeras que no dispongan de NIE, deberán presentar copia del pasaporte o de la cédula de inscripción en vigor, en su caso (artículo 35.1. a del Decreto 60/2018, de 11 de mayo, del Consell).

Se permite, por tanto, a efectos de acreditar la identificación de la persona titular de la solicitud, en el caso de las personas extranjeras que no dispongan de NIE, copia del pasaporte o de la cédula de inscripción en vigor, en su caso; sin que la falta de NIE suponga, en consecuencia, un impedimento para la percepción de la expresada RVI.

Junto a lo expuesto anteriormente, debe tenerse en cuenta que el artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, señala, en su apartado 1, que “*Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles*”. Añade el apartado 2 que “*Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico*”. Por último, el apartado 3 dispone que “*Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas*”.

Expuesto lo anterior, este órgano consultivo estima que, con arreglo a lo establecido en el precitado artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, y en la normativa autonómica en materia de servicios sociales, los ayuntamientos ostentan competencias para conceder y abonar las prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros que, aunque carezcan del NIE, están empadronados, y cuentan con otro medio de identificación como la copia del

pasaporte o de la cédula de inscripción en vigor, tal como sucede en relación con la Renta Valenciana de Inserción Social.

La exigencia del NIF o del NIE como únicos medios acreditativos de la identificación del solicitante de la ayuda como exige la normativa tributaria no debe obstaculizar dicha concesión, habida cuenta de lo establecido en el citado artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, y dado que son posibles otros medios de identificación como el pasaporte en vigor. Adviértase, además, que se trata de garantizar las prestaciones sociales básicas a que se refiere el citado precepto y la normativa de servicios sociales.

Así, se indica en el escrito de la autoridad consultante que *“la ordenanza reguladora de las prestaciones económicas de emergencia social del Ayuntamiento de C.V., actualmente en vigor, la persona solicitante debe acreditar un empadronamiento o residencia efectiva en el municipio de al menos 6 meses, salvo situaciones de riesgo grave debidamente acreditadas por informe favorable del profesional de referencia.*

*En el caso de personas extranjeras que no dispongan de NIE deben presentar copia del pasaporte y, por entender que es una situación excepcional, se valoran criterios de vulnerabilidad para poder tramitar la prestación solicitada, como son:*

- Personas con discapacidad*
- Personas de edad avanzada*
- Mujeres embarazadas*
- Mujeres víctimas de violencia de género*
- Personas con menores a cargo*
- Posibles víctimas de trata de seres humanos*
- Personas con enfermedades graves o necesidad de tratamiento médico*
- Personas con trastornos psíquicos ...”.*

**IV.** En cualquier caso y sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, con la finalidad solventar el problema que suscita la normativa tributaria que obliga a cualquier perceptor de ayudas que disponga de una identificación fiscal, el ayuntamiento puede solicitar a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que corresponda, en línea con lo que está haciendo el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, previo acuerdo con dicha agencia (que no ha de ser necesariamente escrito), y tomado como modelo este ayuntamiento, *“la asignación de un NIF”* -provisional- a los perceptores de ayudas económicas de carácter social, acompañando a la citada solicitud que realizase el ayuntamiento el pasaporte y volantes de empadronamiento municipal de cada una de las personas inmigrantes irregulares afectadas. Y ello con base en lo establecido en el mencionado artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, en cuya virtud, *“Los extranjeros, cualquiera que sea su*

situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”.

La asignación de un NIF provisional, con fecha de caducidad (3, 6 meses, etc.) tiene como finalidad permitir conceder y abonar las ayudas a la población inmigrante irregular, empadronada y con pasaporte, garantizando lo establecido en el referido artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, la normativa valenciana en materia de servicios sociales y la normativa tributaria. No obstante, la asignación del Número de Identificación Fiscal (provisional) deberá solicitarse, únicamente, a efectos de que, como se ha dicho, se puedan abonar las ayudas concedidas y no implicará, en ningún caso, alteración en el régimen previsto en la citada Ley Orgánica de Extranjería, en materia de estancia y residencia de las personas extranjeras en España.

### **III CONCLUSIÓN**

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

**1.** Que, con arreglo a lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, y en la normativa autonómica en materia de servicios sociales, los ayuntamientos ostentan competencias para conceder y abonar las prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros que, aunque carezcan del NIE, están empadronados, y cuentan con otro medio de identificación como la copia del pasaporte o de la cédula de inscripción en vigor, tal como sucede en relación con la Renta Valenciana de Inserción Social.

La exigencia del NIF o del NIE como únicos medios acreditativos de la identificación del solicitante de la ayuda a que se refiere la normativa tributaria no debe obstaculizar dicha concesión, habida cuenta lo establecido en el citado artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, reguladora de los derechos de los extranjeros en España. Adviértase, además, que se trata de garantizar prestaciones sociales básicas a que se refiere el citado precepto y la normativa valenciana de servicios sociales.

**2.** En cualquier caso, con la finalidad solventar el problema que suscita la normativa tributaria que obliga a cualquier perceptor de ayudas que disponga de una identificación fiscal, el Ajuntament de C.V. puede solicitar a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que corresponda, en línea con lo que viene realizando el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, previo acuerdo con dicha agencia (que no ha de ser necesariamente escrito), “la asignación de un NIF” -provisional- a los perceptores de ayudas

económicas de carácter social, acompañando a la citada solicitud que realice, el pasaporte y justificantes de empadronamiento municipal de cada uno de las persona inmigrantes irregulares afectados. Y ello en base a lo establecido en el mencionado artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, en cuya virtud, “Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”.

V.M.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 9 de julio de 2025

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**MOLT HBLE. SR. PRESIDENT DE LA GENERALITAT VALENCIANA**

## **VOTO PARTICULAR**

Voto particular concurrente que emite el consejero Javier de Lucas en relación con el dictamen relativo a la consulta facultativa formulada por el Ayuntamiento de C.V., acerca de la competencia de los ayuntamientos para conceder y abonar las prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros que carecen del nie, están empadronados, y en no pocos casos con menores a cargo o en situación de vulnerabilidad por razones humanitarias (Exp. 234/2025).

El pleno del Consell Jurídic Consultiu (CJC) ha aprobado en su sesión de 9 de julio de 2025 el dictamen relativo a la Consulta Facultativa formulada por el Ayuntamiento de C.V., acerca de la competencia de los Ayuntamientos para conceder y abonar las prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros que carecen del nie, están empadronados, y en no pocos casos con menores a cargo o en situación de vulnerabilidad por razones humanitarias.

Quien suscribe, Javier de Lucas, consejero del CJC, respetuosamente, emite voto particular concurrente con dicho dictamen, en los términos siguientes:

1º. Comparto en su integridad la conclusión del dictamen aprobada por la mayoría de los consejeros, cuando sostiene:

*“...con arreglo a lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, y en la normativa autonómica en materia de servicios sociales, los Ayuntamientos ostentan competencias para conceder y abonar las prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros que, aunque carezcan del NIE, están empadronados, y cuentan con otro medio de identificación como la copia del pasaporte o de la cédula de inscripción en vigor, tal como sucede en relación con la Renta Valenciana de Inserción Social.*

*La exigencia del NIF o del NIE como únicos medios acreditativos de la identificación del solicitante de la ayuda a que se refiere la normativa tributaria no debe obstaculizar dicha concesión, habida cuenta lo establecido en el citado artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, reguladora de los derechos de los extranjeros en España. Adviértase, además, que se trata de garantizar prestaciones sociales básicas a que se refiere el citado precepto y la normativa valenciana de servicios sociales”*

2º. Comparto asimismo la solución que se contempla asimismo en la conclusión del dictamen, a los efectos de ofrecer una solución al problema suscitado por la norma tributaria:

*“En cualquier caso, con la finalidad de solventar el problema que suscita la normativa tributaria que obliga a cualquier perceptor de ayudas que disponga de una identificación fiscal, el Ayuntamiento de C.V. puede solicitar a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que corresponda, en línea con lo que viene realizando el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, previo acuerdo con dicha Agencia (que no ha de ser necesariamente escrito), “la asignación de un NIF” -provisional- a los perceptores de ayudas económicas de carácter social, acompañando a la citada solicitud que realice, el pasaporte y justificantes de empadronamiento municipal de cada uno de las persona inmigrantes irregulares afectados. Y ello en base a lo establecido en el mencionado artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, en cuya virtud, “Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”.*

3º. Suscribo asimismo la fundamentación normativa de la propuesta contenida en los apartados II y III de la Consideración tercera, en cuanto esa fundamentación se apoya en dos mandatos normativos.

En primer lugar, en lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que establece con claridad un principio de no discriminación en el derecho de los extranjeros a recibir los servicios y prestaciones sociales, con independencia de su situación administrativa y, por tanto, también a quienes se encuentren en situación irregular por falta de documentación. Ese precepto, literalmente establece: *“Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”.*

Y, en segundo lugar, en la competencia autonómica y municipal en materia de servicios y prestaciones sociales básicas, con arreglo a lo dispuesto en 148.1.20 de la CE, que atribuye a la Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de asistencia social, lo que, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, se concreta en el artículo 49.1, 24ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana atribuye a la Generalitat la competencia en materia de servicios sociales. En su desarrollo, como subraya el dictamen, se aprobó la Ley valenciana 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, que establece el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales. Ese marco normativo se complementa con lo dispuesto en el artículo 25.2 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), sobre la competencia de las entidades locales en la prestación de Servicios Sociales, competencias igualmente reconocidas en los artículos 33.3.k) y 50.1.a) de la Ley 8/2010, de

23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, como señala el dictamen.

4º. Sin embargo, me parece insuficiente la argumentación expuesta en el apartado I de la misma Consideración tercera, en lo relativo a las consecuencias del nuevo reglamento de extranjería, aprobado por RD 1155/2024 (BOE de 20 de noviembre de 2024), y que entró en vigor el 20 de mayo de 2025.

En efecto, lo dispuesto en el Capítulo tercero (relativo a los indocumentados) de su Título XIII (relativo a la documentación de las personas extranjeras), supone unas consecuencias que afectan negativamente al procedimiento que deben seguir las personas que se encuentran en situación irregular para obtener documentación y, en particular, las familias de los inmigrantes, con especial incidencia negativa en el caso de los menores no acompañados, como ha puesto de relieve el Informe específico del Defensor del Pueblo presentado en el mes de abril de 2025.

Pero las consecuencias son aún más graves en el caso de las personas solicitantes de protección internacional, a las que afecta muy negativamente lo que establece la disposición transitoria 5ª del nuevo reglamento. En efecto, ese precepto (que puede ser entendido como fruto de una muy deficiente técnica legislativa, pero también como manifestación de la voluntad política de recortar o dificultar en la práctica el derecho de asilo y la protección internacional subsidiaria) establece que las personas solicitantes de asilo que deseen acogerse a una de cinco vías de arraigo que posibilita el reglamento, para regularizar su situación, deberán desistir previamente o ver denegada su solicitud. Pues bien, eso, en la práctica, significa que, para regularizar su situación administrativa, estas personas deben renunciar al procedimiento de protección internacional. Lo que es más grave es que la reforma del Reglamento establece un régimen transitorio de particular severidad: en efecto, obliga a esas personas permanecer en situación irregular durante al menos los seis meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud y podrán acogerse a esta posibilidad únicamente en los doce meses siguientes a la entrada en vigor del Reglamento, Si a ello se une lo que dispone el nuevo artículo 126, la consecuencia es que se impide que el tiempo de permanencia en España durante la tramitación de una solicitud de asilo sea considerado a efectos de arraigo.

Esas consecuencias negativas afectan también especialmente a mujeres y niñas solicitantes de asilo, ya que enfrentan riesgos específicos asociados a su género, pues la nueva normativa las deja expuestas a situaciones de explotación laboral, trata de persona y violencia de género y dificulta su acceso a redes de protección, como albergues, asistencia sanitaria o psicológica, así como el acceso de niñas y niños a la educación. Además, se corre el riesgo de poder perder acceso a programas de ayuda, específicamente

diseñados para abordar situaciones de vulnerabilidad, al quedar fuera del sistema de asilo.

La situación se agrava ante el colapso de buena parte de las Oficinas de Extranjería, que no podrán hacer frente al enorme aumento de solicitudes de autorización por arraigo que se presentarán tras la entrada en vigor del reglamento. Esta situación ha provocado que el sindicato CCOO convocara una huelga de los trabajadores de dichas oficinas.

Esas consecuencias negativas, señaladas por buen número de expertos y de ONGs con experiencia acreditada en este campo, con ocasión del debate en torno al nuevo Reglamento, dieron lugar a que ocho de esas ONGs presentaran en enero de 2025 dos recursos ante el Tribunal Supremo para denunciar lo que entienden como una discriminación injustificada.

En definitiva, con este voto particular concurrente, quien abajo suscribe trata de poner de manifiesto que la situación de discriminación de los extranjeros indocumentados en lo relativo a su derecho a recibir los servicios y prestaciones sociales, es potencialmente más compleja y grave de lo que se pueda pensar tras el análisis que se hace en el apartado I de la Consideración tercera, a mi juicio poco detallado, acerca de las consecuencias de la reforma del reglamento de extranjería. Además, y esto tampoco se contempla en el dictamen, ello es particularmente grave en lo que toca al grupo de personas más vulnerables, los solicitantes de protección internacional. Por esa razón, resulta más necesario si cabe que los Ayuntamiento tengan un marco normativo claro sobre su competencia, sobre todo ante la inédita exigencia de la Agencia Tributaria que supondría un condicionamiento negativo de la garantía de los derechos a recibir servicios y prestaciones sociales. Y en ese sentido, la respuesta que ofrece el dictamen ante la consulta facultativa me parece especialmente oportuna.

En Valencia, a diez de julio de dos mil veinticinco

Javier de Lucas Martín  
Consejero