

Dictamen nº: **282/21**  
Consulta: **Consejero de Políticas Sociales, Familias,  
Igualdad y Natalidad**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **15.06.21**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 15 de junio de 2021, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de *“decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento y acreditación de la condición de familia monoparental en la Comunidad de Madrid”*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 5 de mayo de 2021 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 211/21, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de

Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Estimándose incompleto el expediente remitido, con fecha 21 de mayo de 2021 el secretario de la Comisión Jurídica Asesora solicitó el complemento del expediente con suspensión del plazo para emitir dictamen, de conformidad con el artículo 19.2 del ROFCJA, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno. El día 25 de mayo de 2021 ha tenido entrada en el registro de este órgano consultivo la documentación solicitada, reanudándose el plazo para la emisión del dictamen.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 15 de junio de 2021.

## **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora regula el procedimiento para el reconocimiento y acreditación de la condición de familia monoparental en la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por diecisiete artículos, dos disposiciones finales y seis anexos, con la siguiente estructura:

Artículo 1.- Determina el objeto de la norma y las definiciones de algunos conceptos incluidos en la misma.

Artículo 2.- Define el concepto de familia monoparental.

Artículo 3.- Especifica las condiciones y requisitos de la familia monoparental.

Artículo 4.- Clasifica las categorías de las familias monoparentales.

Artículo 5.- Hace referencia a la acreditación de la condición de familia monoparental.

Artículo 6.- Regula la presentación de solicitudes y documentación que, con carácter general, habrá de acompañarse a las mismas.

Artículo 7.- Concreta la documentación específica que habrá de presentar con las solicitudes.

Artículo 8.- Determina el lugar y los medios de presentación de las solicitudes.

Artículo 9.- Tiene por objeto la tramitación de estas solicitudes.

Artículo 10.- Se refiere a la resolución que pone fin al procedimiento.

Artículo 11.- Tiene por objeto la expedición del título y la tarjeta individual de familia monoparental.

Artículo 12.- Regula la vigencia del título de familia monoparental.

Artículo 13.- Se refiere renovación del título y la pérdida de condición.

Artículo 14.- Determina la documentación, procedimiento y órgano competente para la renovación.

Artículo 15.- Contempla la pérdida y sustracción del título.

Artículo 16.- Desarrolla las obligaciones de los titulares.

Artículo 17.- Hace referencia a los beneficios y ventajas para las familias con título de familia monoparental.

La disposición final primera prevé una habilitación normativa y la disposición final segunda tiene por objeto la entrada en vigor.

El proyecto incorpora, finalmente, seis anexos: anexo I, relativo a un modelo único de solicitud, renovación o modificación del título de familia monoparental; anexo II, que contiene el modelo de solicitud de la tarjeta individual de familia monoparental; anexo III, modelo de declaración responsable; anexo IV, modelo para consulta de datos personales; anexo V, relativo al título de familia monoparental y anexo VI, con el modelo de carné individual del título de familia monoparental.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora, según el índice remitido, cuyo orden no se corresponde con el que figura en los archivos en formato digital que se adjuntan con la solicitud de dictamen, consta de los siguientes documentos:

1. Certificado acreditativo de la realización del trámite de consulta pública entre el 14 de febrero y el 14 de marzo de 2020.

2. Primera versión del proyecto de decreto (20 de abril de 2020).

3. Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (20 de abril de 2020).

4. Resolución de la continuidad del procedimiento durante la vigencia del estado de alarma de la directora general de Infancia, Familias y Natalidad, de 20 de mayo de 2020.

5. Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 27 de julio de 2020.

6. Contestación de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad al informe de observaciones de la Secretaría General Técnica, de 17 de septiembre de 2020.

7. Segunda versión del proyecto de decreto (17 de septiembre de 2020).

8. Segunda versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (17 de septiembre de 2020).

9. Petición de informe de calidad normativa, de 26 de septiembre de 2020.

10. Informe de la Dirección General de Igualdad relativo al impacto del decreto por razón de orientación sexual, de 5 octubre de 2020.

11. Informe de la Dirección General de Igualdad relativo al impacto del decreto por razón de género, de 5 octubre de 2020.

12. Informe de la Delegación de Protección de Datos, de 7 de octubre de 2020.

13. Informe de calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 8 de octubre de 2020.

14. Primer informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de 20 de octubre de 2020.

15. Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad relativo al impacto del decreto en la infancia y adolescencia, de 30 de octubre de 2020.

16. Comunicación a la Mesa para el Diálogo Civil, de 30 de octubre de 2020.

17. Tercera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (10 de noviembre de 2020).

18.- Tercera versión del proyecto de Decreto (10 de noviembre de 2020).

19. Relación de entidades a las que se ha dado trámite de audiencia.

20. Certificado de realización del trámite de audiencia e información pública, de 15 de diciembre de 2020.

21. Correo acreditativo de la consulta al Consejo para el Diálogo Social, de 15 de diciembre de 2020.

22. Cuarta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (14 de enero de 2021).

23. Cuarta versión del proyecto de Decreto (14 de enero de 2021).

24. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Turismo, de 18 de enero de 2021.

25. Informe de la Agencia madrileña de Atención Social, de 19 de enero de 2021.

26. Informe de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, de 19 de enero de 2021.

27. Informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de 19 de enero de 2021.

28. Informe de la Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 20 de enero de 2021.

29. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social, de 22 de enero de 2021.

30. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, de 21 de enero de 2021.

31. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, de 21 de enero de 2021.

32. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud, de 25 de enero de 2021.

33. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 26 de enero de 2021.

34. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de 28 de enero de 2021.

35. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local, de 29 de enero de 2021.

36. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, de 29 de enero de 2021.

37. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 30 de enero de 2021.

38. Informe de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, de 29 de enero de 2021.

39. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 1 de febrero de 2021.

40. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 1 de febrero de 2021.

41. Informe de la Dirección General de Igualdad, de 1 de febrero de 2021.

42. Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 5 de febrero de 2021.

43. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de 5 de febrero de 2021.

44. Segundo informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y anexos validados, de 10 de marzo de 2021.

45. Quinta versión del proyecto de Decreto (11 de marzo de 2021).

46. Quinta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (11 de marzo de 2021).

47. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 6 de abril de 2021.

48. Sexta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (5 de abril de 2021).



49. Segundo informe de la Dirección General de Presupuestos, de 6 de abril de 2021.

50. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 20 de abril de 2021.

51. Escrito de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en contestación al informe de los Servicios Jurídicos en la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 21 de abril de 2021.

52. Cuadro global de contestación a las observaciones formuladas durante la tramitación del proyecto de decreto, de 21 de abril de 2021.

53. Sexta versión del proyecto de decreto (21 de abril de 2021).

54. Certificado de realización del trámite de audiencia e información pública corregido, de 21 de abril de 2021.

55. Alegaciones formuladas en el trámite de audiencia e información pública. Han formulado alegaciones Comisiones Obreras (14 de diciembre de 2020), Cruz Roja Española (11 de diciembre de 2020), Asociación de Madres Solteras por elección (13 de diciembre de 2020), Asociación REDMADRE (20 de noviembre de 2021) y Asociación Solidaridad con Madres Solteras (14 de diciembre de 2020).

56. Segundo informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 21 de abril de 2021.

57. Informe del consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad informando al Consejo de Gobierno de la

solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de 28 de abril de 2021.

58. Certificado del Secretario del Consejo de Gobierno, de 28 de abril de 2021.

Tras la solicitud de documentación complementaria,

59. Última versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (21 de abril de 2021).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3, a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes*

*de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.*

En este caso, se solicita el dictamen al entender que el proyecto de decreto se dicta en ejecución de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 6/1995).

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de decreto.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en artículo 23.1 del ROFCJA, en la redacción vigente antes de la modificación del citado precepto por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y

simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 51/2021), de conformidad con lo dispuesto en su disposición transitoria única.

**SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

Como se expuso en el Dictamen 384/2014, de 10 de septiembre de 2014, en relación con el Decreto 141/2014, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición y renovación del título y la tarjeta individual de familia numerosa de la Comunidad de Madrid, la Constitución Española proclama en su artículo 1.1 la igualdad como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, y lo pone en relación con el artículo 9.2 que exige a los poderes públicos la promoción de las condiciones para la efectividad de la igualdad y la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y también con el artículo 14 de la Constitución Española, cuando establece la igualdad de los españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La doctrina del Tribunal Constitucional se ha encargado de perfilar el contenido de ese valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, y así en su Sentencia 12/2008, de 29 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 4069/2007) precisa lo siguiente:

*“En cuanto al art. 9.2 CE hemos tenido ocasión de afirmar que «la igualdad que el art. 1.1 de la Constitución proclama como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico –inherente, junto con el valor justicia, a la forma de Estado Social que ese*

*ordenamiento reviste, pero también, a la de Estado de Derecho– no sólo se traduce en la de carácter formal contemplada en el art. 14 y que, en principio, parece implicar únicamente un deber de abstención en la generación de diferenciaciones arbitrarias, sino asimismo en la de índole sustancial recogida en el art. 9.2, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la de los individuos y de los grupos sea real y efectiva» (STC 216/1991, de 14 de noviembre , F. 5).*

*Dicho de otro modo, el art. 9.2 CE expresa la voluntad del constituyente de alcanzar no sólo la igualdad formal sino también la igualdad sustantiva, al ser consciente de que únicamente desde esa igualdad sustantiva es posible la realización efectiva del libre desarrollo de la personalidad; por ello el constituyente completa la vertiente negativa de proscripción de acciones discriminatorias con la positiva de favorecimiento de esa igualdad material”.*

Asimismo, la Constitución Española establece como el primero de los principios rectores de la política social y económica, la protección de la familia, y así señala en su artículo 39.1 que “los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”.

En la Comunidad de Madrid no existe una ley que regule la figura de la familia monoparental o, al menos, otorgue protección a la familia y que permita afirmar que el proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta en desarrollo de la misma, a diferencia de otras comunidades autónomas, como es el caso de Cataluña con la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias; Castilla y León, con la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León; Galicia, con la Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia; Aragón, con la Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de

Aragón; Islas Baleares, con la Ley 8/2018, de 31 de julio, de apoyo a las familias y, finalmente, Navarra, con la Ley Foral 5/2019, de 7 de febrero, para la acreditación de las familias monoparentales en la Comunidad Foral de Navarra.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye a esta competencia exclusiva en materia de promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, personas con discapacidad y demás grupos sociales necesitados de especial atención, así como la protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.

De acuerdo con dicha competencia, la Asamblea de Madrid aprobó la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, en su artículo 3 que establece como principios de actuación: primar el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo concurrente, en los términos establecidos en el Código Civil y en la Convención de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, así como eliminar cualquier forma de discriminación por razón de nacimiento, condiciones sociales, económicas o personales de los menores o sus familias. Además establece en su artículo 48, apartados f), g) e i), como principios de actuación en materia de protección social y jurídica de los menores en la Comunidad de Madrid, la protección a la familia *“como núcleo básico y esencial de la sociedad para el normal desarrollo de los niños y niñas, especialmente a aquellos que se encuentren en situación de desventaja social”*, el respeto a todo tipo de familias evitando *“cualquier tipo de discriminación entre ellas”* así como que *“todas las medidas que se adopten para la protección social y jurídica de un menor deben estar orientadas por el beneficio e interés de éste, considerándole además, prevalente a cualquier otro”*.

La Memoria cita también como normas que dan cobertura legal al proyecto de decreto, la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (en adelante, Ley 40/2003).

La primera de ellas, la Ley 11/2003 tiene por objeto regular, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, las actuaciones que desarrollen las diferentes administraciones públicas o la iniciativa privada en el campo de los servicios sociales, y garantiza el desarrollo de la acción social mediante un sistema público de servicios sociales de la Comunidad de Madrid que, de acuerdo con el artículo 7 de la citada ley, está constituido por *“el conjunto integrado y coordinado de programas, recursos, prestaciones, actividades y equipamientos destinados a la atención social de la población y gestionados por las Administraciones autonómica y local”*. Las funciones atribuidas a los servicios sociales por la ley, entre las que figura la *“orientación y asistencia material, social, psicológica, sociológica y jurídica de las personas, familias o grupos que se encuentran en situaciones de dificultad, dependencia o conflicto”* habilita muy parcialmente al Gobierno de la Comunidad de Madrid para regular la figura de las familias monoparentales.

Por lo que se refiere a la Ley 40/2003, que tiene por objeto establecer, según su artículo 1, la definición, acreditación y régimen de las familias numerosas, no permite entender que habilita para regular la familia monoparental, porque el hecho de que en esta ley se tengan en consideración las familias numerosas monoparentales no permite concluir que la misma habilita para que reglamentariamente pueda desarrollarse la figura de la familia monoparental.

Por tanto, solo la Ley 6/1995, puede ser considerada como título habilitante para regular reglamentariamente la figura de la familia

monoparental, si bien, debe tenerse en cuenta que el ámbito personal de esta ley, según su artículo 2, comprende solo desde el nacimiento hasta la mayoría de edad establecida en el artículo 12 de la Constitución Española. En concreto, según el citado precepto, se entiende por infancia el período de vida de las personas comprendido desde el nacimiento y la edad de doce años y por adolescencia, desde dicha edad hasta los 18 años. En el proyecto de decreto objeto de dictamen se atribuye la condición de familia monoparental no solo a aquellas en las que existen hijos menores de edad, sino también mayores de edad, pues se mantiene esta condición hasta los 21 años con posibilidad de ampliarse, si se justifica adecuadamente, hasta los 26 años. En consecuencia, la Ley 6/1995 no habilita para extender más allá de la mayoría de edad, 18 años, la condición de familia monoparental y solo la ampara parcialmente.

Esta consideración es esencial.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983). En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el Decreto 51/2021. No obstante, de conformidad con la disposición transitoria única del



*citado decreto, “los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”.*

Hasta la entrada en vigor del Decreto 51/2021, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encontraba regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, debiendo tener que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales estaban recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si bien el mismo no tenía carácter normativo.

Asimismo, deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de señalarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia *“que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”*. El Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2020, recoge en su anexo, entre las propuestas para dicho año, el proyecto de decreto por el que se regula el reconocimiento de la familia monoparental. Ahora bien, no habiendo sido aprobado el proyecto de Decreto a 31 de diciembre de 2020, debería incluirse en el Plan Anual Normativo de 2021. Sin embargo, a la fecha de emisión del presente dictamen, no ha sido aprobado todavía el Plan Anual Normativo del Comunidad de Madrid para el año 2021. Por ello, teniendo en cuenta la posible fecha de aprobación del proyecto de decreto objeto de dictamen, ya avanzada más de la mitad del año

2021, más que su incorporación en el Plan Anual Normativo de 2021, parece más adecuada su inclusión en el informe anual de evaluación normativa previsto en el artículo 28 de la Ley del Gobierno, que valora la actividad normativa *ex post* de las normas aprobadas.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), aplicable al presente procedimiento al haberse iniciado con posterioridad a su entrada en vigor el día 1 de enero de 2020, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que la norma proyectada fue sometida a consulta pública mediante publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el día 12 de febrero de 2020, *“con el objetivo de recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y las organizaciones más representativas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”*.

Según certificado emitido por el subdirector de Análisis y Organización de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 9 de julio de 2020, la resolución y la memoria correspondiente al *“Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento y acreditación de las familias monoparentales en la Comunidad de Madrid”* fueron objeto de publicación con fecha 12 de febrero de 2020 en el apartado consulta pública del Portal de Transparencia y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, *“abriéndose un*

*trámite de consulta pública por un plazo de un mes natural, contador a partir del día siguiente al de su publicación, del 14 de febrero al 14 de marzo de 2020 ambos inclusive”. El certificado añade que en dicho plazo no se recibieron alegaciones al proyecto de decreto, “ni a través del Portal de Participación ni del registro electrónico de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad”.*

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad que ostenta las competencias en la materia conforme el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid y en concreto se ha promovido por la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, se observa que se han incorporado al procedimiento siete memorias firmadas por la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, la primera al principio de la tramitación del procedimiento (20 de abril de 2020), las siguientes, a medida que se han ido cumplimentando los distintos trámites, a la vista de las observaciones realizadas en los mismos, los días 17 de septiembre de 2020, 10 de noviembre de 2020, 14 de enero de 2021, 11 de marzo de 2021, 5 de abril de 2021 y, finalmente, tras el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, la Memoria fechada el día 21 de abril de 2021. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan

a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Las memorias que figuran en el expediente remitido contemplan la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realizan un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria señala que proyecto de decreto no es susceptible de producir efectos en la competencia, unidad de mercado y competitividad habida cuenta de que se trata de una regulación que, por razón, tanto de la materia como de los destinatarios de la misma, no afecta a ningún sector económico.

Desde el punto de vista presupuestario, la Memoria indica que los incrementos de costes estimados para la gestión de las nuevas tarjetas suponen un total de 341.113 € en total de costes de personal, al haberse estimado que *“para la gestión, tramitación y renovación de estas nuevas tarjetas, debería, al menos, contar con el doble de efectivos que para la tramitación del título de familia numerosa”*, que se concretan en 2 técnicos de apoyo y 10 auxiliares administrativos. A los costes de personal se suman los costes en material fungible, para la gestión de las nuevas tarjetas, que suman 42.200,24 €.

Por otra parte, el artículo 26.3.e) de la Ley del Gobierno, exige la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. Las memorias señalan que en el proyecto de decreto se ha pretendido limitar al máximo la introducción de cualquier carga administrativa. No obstante, al tratarse de una regulación *“ex novo”*,

los tres procedimientos que regula la norma, solicitud, renovación y modificación del título de familia monoparental suponen la imposición de cargas administrativas, si bien se advierte que, se han introducido medidas directas para poder minimizar este tipo de cargas ofreciendo la posibilidad, en algunos supuestos, de la sustitución de las obligación de aportar documentación o adjuntarla a la solicitud por declaraciones responsables susceptibles de comprobación ulterior, así como promover la simplificación documental al no solicitar los documentos o datos que obren en poder, directa o indirectamente, de las Administraciones. La Memoria valora el coste total de las cargas administrativas para las solicitudes electrónica en un total de 5.189.100 €. Las solicitudes procedimientos de renovación y modificación del título de familia numerosa en 264.330 €. Por su parte, los costes de las cargas administrativas de las solicitudes de la tarjeta individual se valoran en 1.350.000 €.

Asimismo, las memorias incluyen la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así indican que el proyecto normativo, como refleja la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en su informe que figura incorporado al expediente como documento 15, tiene carácter positivo, *“pues el fin y la naturaleza de esta norma es regular el reconocimiento de una estructura familiar con una situación de especial vulnerabilidad social, en aras de promover el acceso a las medidas de apoyo que complementen y compensen dicha situación, velando de este modo por el interés superior del menor, proporcionando a estos una mayor igualdad de oportunidades ante la vida y que les permita*

*desarrollarse como ciudadanos de pleno derecho, siendo esto esencial para su futuro como personas”.*

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f)), también positivo, al tener presente en la parte expositiva que *“este colectivo tiene mayores dificultades para la conciliación de la vida familiar y laboral...especialmente los encabezados por mujeres (siendo la monoparentalidad un fenómeno mayoritariamente femenino), debido, entre otras, a las dificultades en el acceso al empleo, factor ligado a la brecha salarial”*. En relación con el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, previsto por las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, la Memoria indica, de acuerdo con lo indicado por el informe de la Dirección General de Igualdad de 5 de octubre de 2020, que el impacto es nulo.

También contemplan las memorias la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de

conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

La Memoria menciona, asimismo, la evaluación *ex post* de la norma exigida por el artículo 2.1 j) del Real Decreto 931/2017. En este sentido, aunque el proyecto de decreto no está incluido en las normas cuyos resultados de aplicación se han de evaluar en el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2021, al no haber sido aprobado, sí aparecía identificada en el Plan Anual Normativo para 2020, en el que se preveía su evaluación normativa posterior, para valorar *“el posible incremento de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte significativo por el volumen de población afectada, impacto relevante por razón de género y un impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia”*.

La Memoria especifica que la evaluación *ex post* se realice a los cuatro años de su entrada en vigor, con el fin de determinar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, el grado de eficiencia y eficacia de la norma, número de familias a las que se ha reconocido esta condición, el coste y las cargas derivadas de su implementación, así como el impacto sobre género y en el ámbito de la infancia, familia y adolescencia generado. En relación con el plazo fijado por la Memoria para la evaluación *ex post*, el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, señaló que el plazo de 4 años concilia mal con el principio de buena administración. En respuesta a dicha observación, la Memoria dice que *“en un tiempo inferior, resultaría difícilmente evaluable el impacto real que la norma haya podido tener sobre el reconocimiento de la existencia de estas familias, su visibilización así como la protección de las mismas, máxime si consideramos que con posterioridad a su aprobación será necesaria la implementación progresiva de beneficios directamente a ellas aplicable”*.



En relación con esta cuestión, es preciso tener en cuenta que de conformidad con el artículo 25.2 de la Ley del Gobierno, el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para 2020 incluyó al proyecto de decreto en el plan de evaluación *“ex post”*, debiendo tener en cuenta que conforme con dicho precepto, el Plan Anual Normativo identificará la normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, *“atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos”*. La justificación dada para demorar la evaluación *ex post* hace referencia solamente a los beneficiarios, sin mencionar las cargas administrativas impuestas a estos y sobre los que el Plan Anual Normativo de 2020 exigió que debía pronunciarse el informe de evaluación *ex post*.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de Igualdad para analizar el impacto de la norma proyectada en materia de género; la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad que indica que el proyecto tiene un impacto de carácter positivo en materia de familia, infancia y adolescencia y la Dirección General de Igualdad que indica que la norma proyectada tiene un impacto nulo en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Asimismo, a tenor del artículo 3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento, se ha dado conocimiento previo, por oficio de fecha de 9 de marzo de 2020 a la Secretaría del Consejo para el Diálogo Social durante el trámite de consulta pública. En un correo

electrónico remitido el día 15 de diciembre de 2020 se indica que el citado consejo no formula observaciones al proyecto de decreto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 15.3 a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, se ha emitido el informe de 8 de octubre de 2020 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Se ha dado traslado también, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4 del Decreto 56/2019, de 18 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, del proyecto de decreto a la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 20 de abril de 2021, formulando diversas observaciones, dos de ellas de carácter esencial. Algunas de estas observaciones han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo, no obstante, la segunda de las observaciones esenciales, relativa a la eliminación de la necesidad de que el ciudadano refiera los motivos por los que no autoriza la consulta de sus datos por la Administración en los modelos de formularios contenidos en los anexos, dice la Memoria que *“no es tenido en cuenta a la vista de la respuesta emitida por la*

*Subdirección General de Administración Electrónica de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano que indica que dicha exigencia viene motivada por el requerimiento efectuado en junio de 2020 por la Plataforma de Intermediación de Datos al conjunto de las Comunidades Autónomas, para adaptarlos a la LPAC, tras las últimas reformas en materia de protección de datos”.*

En relación con la respuesta emitida a la consulta por la Subdirección General de Administración Electrónica de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, a la vista de la observación de carácter esencial formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, debe recordarse que el artículo 15.3 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid establece que los informes sobre los anteproyectos de ley y proyectos reglamentarios deberán recabarse una vez cumplimentados los trámites de consulta, audiencia e información pública, en su caso, y emitidos todos los demás informes preceptivos o facultativos, salvo el informe del Consejo de Estado o de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de manera que no pueden someterse a consulta ni emitirse informes posteriores por otros órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han evacuado informes con observaciones por las secretarías generales técnicas de las consejerías de Educación y Juventud; Hacienda y Función Pública; Justicia, Interior y Víctimas; Sanidad, Presidencia, Economía, Empleo y Competitividad; Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno; así como las direcciones generales de Atención al Mayor y a la Dependencia;

Servicios Sociales y Atención Social y de Igualdad de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Natalidad. El resto de secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid han remitido informes en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, se ha unido al expediente informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, de 6 de abril de 2021.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogada para el ejercicio 2020 y 2021, han emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública y la Dirección de Recursos Humanos de esta misma consejería. Si bien inicialmente el informe de la Dirección General de Presupuestos de 9 de febrero de 2021 fue desfavorable, tras las modificaciones operadas por el órgano promotor de la norma, se recibió un segundo informe de la Dirección General de Presupuestos de 6 de abril de 2021, favorable al proyecto normativo. Por lo que se refiere a la Dirección General de Recursos Humanos, con fecha 9 de febrero de 2021, emitió informe favorable también a la norma proyectada al concluir *“que el proyecto de decreto ahora informado no implica gasto en materia de Capítulo 1”*.

Además, consta en el procedimiento la emisión de informe por la Delegación de Protección de Datos del Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de fecha 7 de octubre de 2020.

Por otro lado, se ha dado traslado a la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de los anexos contenidos en el proyecto de decreto, de conformidad con el

artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid y de los Criterios 12 y 14. La citada dirección general emitió informe favorable con fecha 10 de marzo de 2021.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Por Resolución de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, de 17 de noviembre de 2020 se sometió al trámite de audiencia, como se recoge en la Memoria, a las siguientes entidades:

Fundación Altius España, Remar España, Fundación Madrina, Fundación Juanjo Torrejón, Fundación Secretariado Gitano, Asociación Era para la Integración, Federación de Planificación Familiar Estatal, Asociación Cadelpa, Fundación Acogida, Cruz Roja Española, ABD Asociación Bienestar y Desarrollo, Asociación Karibu, Amigos Del Pueblo Africano, Fundación Amigó, Alternativa en Marcha, Fundación Golfín, Oblatas del Santísimo Redentor, Congregación Esclavas de la Virgen Dolorosa, Movimiento por la Paz, El Desarme y la Libertad, Fundación Padre Garralda-Horizontes Abiertos, Asociación Cultural de Ayuda de la Comunidad de San Egidio de España, Diaconía de Madrid, Comisión Madrileña para la Defensa de la Vida, Fundación María Ayuda, Fundación para la

Defensa de la Vida, Asociación Marillac, Asociación Provida Alcalá de Henares, Instituto Secular Cruzada Evangélica Residencia Materno-Infantil, Asociación Dual, Cáritas Diocesana de Madrid, Asociación Red Madre, Adevida, Fundación Atenea, Cermi Comunidad de Madrid, Unaf, Galehi, Fedma, Fundación The Family Watch, Federación Asociaciones Madres Solteras, Asociación Solidaridad con Madres Solteras y Asociación Madres Solteras por Elección.

Consta en el expediente que han formulado alegaciones la Asociación Redmadre Madrid, Cruz Roja Española, Comisiones Obreras de Madrid, Asociación de Madres Solteras por Elección y Asociación solidaridad con madres solteras.

Asimismo, el proyecto de decreto fue objeto del trámite de información pública mediante su publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid con plazo de alegaciones desde el 20 de noviembre hasta el 14 de diciembre de 2020. Según resulta del expediente administrativo, no se han presentado alegaciones.

Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales.**

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Con carácter previo, conviene realizar una observación general para poner de manifiesto lo adecuado que habría sido la existencia de una norma con rango de ley que reconociera y otorgara protección a las familias monoparentales o, al menos, a la familia en general, como

han hecho otras Comunidades Autónomas y así se ha puesto de manifiesto en la consideración jurídica anterior.

La finalidad de una norma que proteja a las familias, en el presente caso a las monoparentales, es la concesión de unos beneficios y ventajas para este tipo de familias. Muchas de las alegaciones formuladas por las asociaciones en el trámite de audiencia han sido relativas a la falta de concreción de dichos beneficios o ventajas, alegaciones a las que responde la Memoria diciendo que el objeto de la norma no es la regulación de los beneficios o derechos que puedan tener acceso estas familias sino *“el reconocimiento de la condición de monoparentalidad y la regulación del procedimiento para llevarlo a cabo”*. Como se ha advertido anteriormente en la consideración jurídica segunda, algunas de estos beneficios exigen la aprobación de una norma con rango de ley. Así lo reconoce también la propia Memoria al señalar que *“algunos de los beneficios o ventajas de los que gozan ya otras tipologías familiares y que podrían ser también de aplicación a estas familias, necesitan de modificaciones normativas que son objeto de reserva de ley, como los beneficios de naturaleza fiscal y tributaria, lo que excedería de las posibilidades de una norma reglamentaria proceder a las modificaciones necesarias para el establecimiento de estos beneficios”*.

Lo procedente sería que una norma con rango de ley que regule los beneficios que se atribuyan a las familias monoparentales definiera también estas, de manera similar a como lo hace la Ley 40/2003 para las familias numerosas, y posteriormente se desarrollara reglamentariamente el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia monoparental y su acreditación. La aprobación de la norma proyectada supondría anticiparse a la ley que debería aprobar la Asamblea de Madrid para regular la protección de las familias monoparentales y, especialmente,

los beneficios y ventajas que se les reconozcan, de manera que hasta que no exista dicha ley el título de familia monoparental estará vacío de contenido y cuando, finalmente, se aprobara una norma con rango legal, será preciso modificar y adaptar el decreto aprobado objeto de este dictamen a esa regulación legal.

Además, también con carácter general pues afecta a todo el contenido del proyecto de decreto, merece una reflexión la cuestión del lenguaje inclusivo. Aunque, muchos de los órganos preinformantes han hecho mención a esta materia y se observa que las sucesivas versiones de la norma proyectada han ido depurando algunos términos o expresiones utilizados para mejorar la comprensión del proyecto de decreto, tampoco se ha conseguido esta en la última versión.

Explica la Memoria que *“se ha depurado todo el texto en lo posible, a lo largo de la tramitación del mismo, para reducir un exceso de utilización de un lenguaje inclusivo que pudiera dificultar la comprensión de la norma, si bien los términos mantenidos obedecen a la necesidad de poner de manifiesto el impacto de género tan acusado que la norma presenta, por cuanto se estima que más del 80% de las familias monoparentales en nuestro País (sic) están encabezadas por una mujer”*. En este sentido, dice la Memoria que revisadas las expresiones *“progenitor/a”, “pobreza y/o exclusión social” e “hijo/a e hijos/as”* en la norma proyectada, *“a juicio de este centro directivo y atendiendo a lo dispuesto en otras normativas autonómicas, se ha considerado mantener dichas expresiones, facilitando un lenguaje inclusivo, pero tratando de evitar una excesiva longitud y complejidad en la redacción de la norma, facilitando en todo caso su máxima comprensión para sus destinatarios”*.

A juicio de este órgano consultivo, el objetivo de evitar una excesiva longitud y complejidad en la redacción de la norma que



facilite la máxima comprensión para sus destinatarios, no se ha logrado en esta última versión, sin duda porque, por un lado, es necesario utilizar los conceptos técnicos de instituciones propias del Derecho Civil como son los propios de las relaciones paterno-filiales, la ausencia, la tutela, curatela y la guarda de menores o incapacitados que deben respetarse y, por otro lado, como indica la Memoria, *“el propósito de esta Dirección General es decretar una norma lo más universal posible, que pueda abarcar el mayor número de realidades que puedan englobar este tipo de familias”*.

Si a estos dos factores se une, además, la utilización del lenguaje inclusivo en una norma que pretende regular la familia monoparental y, por tanto, que ha de utilizar necesariamente los conceptos de progenitor e hijos, la dificultad de conseguir una norma con un lenguaje claro y sencillo, como exigen las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, al que se remite expresamente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, es máxima. En efecto, como hemos tenido de ocasión de señalar en anteriores dictámenes (v.gr. Dictamen 399/18, de 13 de septiembre y 498/18, de 15 de noviembre) la Real Academia Española, cuyos criterios deben seguirse en la redacción de los textos legales (Directriz 102 del Acuerdo de 2005), sostiene que ese tipo de desdoblamientos (masculino y femenino) son artificiosos e innecesarios desde el punto de vista lingüístico, se fundan en razones extralingüísticas y van contra el principio de economía del lenguaje, siendo adecuado el uso genérico del masculino para designar la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos, ya que la mención explícita del femenino solo se justifica cuando la oposición de sexos es relevante en el contexto, lo que no ocurre en el proyecto que nos ocupa.

La utilización de un lenguaje claro y conciso no es una cuestión baladí dada la importancia que tiene en la interpretación de las normas, como prevé el artículo 3 del Código Civil, la interpretación literal “o *del sentido propio de las palabras*”. La utilización de un lenguaje confuso va en detrimento del principio de seguridad jurídica que toda norma debe perseguir.

Cabe mencionar, a modo de ejemplo, que la reciente Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, habla de progenitores y de hijos, sin necesidad de tener que utilizar continuamente las construcciones “progenitor/a”, “hijo/a”, “hijos/as” lo que no resulta correcto desde un punto de vista gramatical.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005). De esta manera describe, en primer lugar, la finalidad de la norma, hace mención a los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia, además de destacar los aspectos más relevantes de su tramitación y recoger de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

En relación con los antecedentes normativos, conforme a lo expuesto en la consideración jurídica segunda de este dictamen, carece de interés la cita de la Ley 11/2003.

Por otro lado, en el apartado relativo a la tramitación, la referencia a la Oficina de Calidad Normativa debería ser suprimida en tanto la misma no existe en la Administración de la Comunidad de Madrid.

El artículo 1 determina el objeto de la norma que podría considerarse que es doble pues señala como objeto, por un lado, regular en la Comunidad de Madrid el derecho al reconocimiento de la familia monoparental y, por otro lado el procedimiento para el reconocimiento y pérdida de la condición de familia monoparental y la regulación la expedición, renovación, modificación o sustitución por extravío del título de familia monoparental y de la tarjeta individual de familia monoparental, así como las obligaciones de sus titulares.

Llama la atención la expresión utilizada en el artículo 1, *“derecho al reconocimiento de la familia monoparental”*, que no se utilizó en las dos primeras versiones del proyecto de decreto y que se introduce a raíz de una observación realizada por el informe de Coordinación y Calidad Normativa, que sugirió que el objeto de la norma era más amplio *“pues no regula solo aspectos procedimentales del reconocimiento de las familias monoparentales sino también de contenido sustantivo (...) como el derecho al reconocimiento de dicha condición de familia monoparental que permitirá acceder a determinados beneficios que se puedan establecer”*.

Debe tenerse en cuenta que el título de la norma no se corresponde con el objeto de la norma determinado en el artículo 1, pues hace referencia a la regulación del procedimiento para el reconocimiento y la acreditación de la condición de familia monoparental, de forma similar a como lo hace el Decreto 141/2014, de 29 de diciembre, por el que se regula el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición y renovación del título y la tarjeta individual

de familia numerosa de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 141/2014).

Sin embargo, y a diferencia del Decreto 141/2014, no existe una ley que, como es el caso de las familias numerosas, defina el concepto de familia monoparental, determine las condiciones exigibles para que se reconozca y mantenga el derecho a ostentar la condición de familia monoparental y regule los beneficios que se atribuyen a las familias que acrediten esta condición. Por esta razón, es necesario definir en primer lugar el concepto de familia monoparental.

La expresión “*derecho al reconocimiento de la familia monoparental*” no parece adecuada porque no se trata propiamente de un derecho subjetivo que pueda exigirse frente a la Administración autonómica, sino que es esta última la que decide otorgar protección a un tipo de familia, la familia monoparental, que define y reconoce siempre que se cumplan y se mantengan las condiciones exigidas en el proyecto de decreto.

Conviene advertir que, aunque el artículo 1 dice que regula también “*el procedimiento para el reconocimiento y pérdida de la condición de familia monoparental*”, este procedimiento no se contempla como tal en ningún precepto de la norma proyectada porque, como después veremos, solo se regula la pérdida de la condición de familia monoparental, sin regular ningún procedimiento.

Tras la observación formulada por el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad sobre la utilización de conceptos tales como “*personas incapacitadas, con gran dependencia o “incapaz para trabajar”*”, que no se definían hasta el artículo 4.2, o el concepto de persona progenitora “*a los efectos de este decreto*” y en la que propone la posibilidad de relacionar en un artículo situado en la parte inicial del proyecto los significados con que deben ser interpretados dichos

conceptos, se ha incluido un apartado 2 al artículo 1 *“en aras a una mayor claridad de la norma”*.

No parece que este nuevo apartado haya logrado este objetivo pues resulta confuso que después de determinar el objeto de la norma se introduzcan unas definiciones que resultarían mejor en un artículo separado.

En relación con el concepto de persona progenitora, el apartado 2 in fine precisa que *“a los efectos de este decreto, se considera persona progenitora al padre o a la madre”*.

La utilización de los términos *“persona progenitora”* para evitar utilizar la palabra progenitor referida al padre o a la madre complica, además, la comprensión de la segunda parte de la definición dada que dice lo siguiente:

*“Se equipará (sic) a la condición de persona progenitora la que tuviera a su cargo la tutela o acogimiento familiar de los hijos/as, siempre que estos convivan con ella”*.

Además del error de la tilde empleada en el verbo, que cambia totalmente su significado, pues no es lo mismo *“equipar”* que *“equiparar”*, la equivalencia realizada resulta confusa pues la tutela y el acogimiento familiar son instituciones distintas, que se aplican cuando existen menores no emancipados que no estén bajo la patria potestad de sus progenitores o que se hallen en situación de desamparo.

La redacción de este precepto es muy similar a la empleada en el artículo 2.3 de la Ley 40/2003, que después de indicar, *“a los efectos de esta ley, se consideran ascendientes al padre, a la madre o a ambos (...) añade: “se equipara a la condición de ascendiente la persona o*

*personas que, a falta de los mencionados en el párrafo anterior, tuvieran a su cargo la tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo de los hijos, siempre que estos convivan con ella o ellas y a sus expensas”.*

Se observa, sin embargo, que en el presente caso la definición que equipara la *“persona progenitora con la que tuviera a su cargo la tutela o acogimiento familiar de los hijos/as, siempre que estos convivan con ella y que dependan económicamente de ella”*, no tiene en cuenta una cuestión fundamental para que entre en juego la institución de la tutela o del acogimiento familiar, cual es la falta del progenitor de los hijos. Si no se hiciera mención de que es en defecto de progenitor, presupuesto esencial para que entre en juego las instituciones de la tutela o el acogimiento de menores, podría parecer que es posible tener *“la tutela o acogimiento familiar de los hijos/as”*, lo que no es conforme a derecho. Por otro lado, no es correcto escribir hijos/as, por lo que debe revisarse.

El artículo 2 define el concepto de familia monoparental como la formada por un solo progenitor que tuviere uno o más hijos, *“siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 3”* y el artículo 3 determina las condiciones y requisitos de la familia monoparental. El diccionario de la Real Academia Española define el adjetivo monoparental, referido a una familia, como la que está formada por el padre o la madre y los hijos.

La norma proyectada parece seguir la estructura de la Ley 40/2003 cuyo artículo 2 después de definir el concepto de familia numerosa y los supuestos que se equiparan a la familia numerosa, determina en el artículo 3 las condiciones de la familia numerosa *“para que se reconozca y mantenga el derecho a ostentar la condición de familia numerosa”*, pues no toda familia numerosa según el artículo 2, tiene derecho a ostentar la condición de familia numerosa,

como prevé el artículo 3. Sin embargo, en la Ley 40/2003 la definición de la familia numerosa no contiene una remisión a las condiciones determinadas en el artículo 3 para ostentar la condición de familia numerosa que han de reunir los hijos o hermanos.

La remisión que el artículo 2 del proyecto de decreto hace al artículo 3 debe eliminarse porque restringe el concepto de familia monoparental a solo aquellas cuyos hijos cumplen los requisitos del artículo 3, que tiene por objeto determinar las condiciones que han de cumplir los hijos de la familia monoparental para poder ostentar la condición y, por tanto, obtener el título de familia monoparental. El hecho de que una familia compuesta por un progenitor y uno o más hijos no cumpla los requisitos del artículo 3 y, por tanto, no pueda obtener el título de familia monoparental no significa que no sea una familia monoparental. El cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos a los hijos de la familia monoparental en el artículo 3 determina el reconocimiento de esta condición y, en consecuencia, de los beneficios y ventajas que se pierde, cuando dejan de cumplirse los citados requisitos.

El apartado 2 del artículo 2 del proyecto de decreto, al igual que en la Ley 40/2003, contiene una serie de supuestos en los que, sin estar comprendidos en la definición de familia monoparental, la norma proyectada decide que deben también ser protegidos y, por tanto, los equipara a la familia monoparental.

Ahora bien, se observa cierta confusión en la relación de supuestos equiparados porque algunos de los relacionados son propiamente casos de familia monoparental que encajan en la definición dada, sin que resulte necesario declararlos equivalentes. Así, tanto en el caso de que un progenitor ostente la guarda y custodia en exclusiva de los hijos, aun cuando perciban pensión de alimentos; como en el caso de fallecimiento del otro progenitor; o

cuando el otro progenitor hubiera sido privado del ejercicio de la patria potestad por resolución judicial o declaración de ausencia.

Son, en cambio, supuestos de equiparación los casos en que habiendo dos progenitores convivientes, existen circunstancias temporales como son el ingreso en un centro penitenciario para el cumplimiento de una pena privativa de libertad por tiempo igual o superior a un año; cuando, por razones de salud, es preciso el ingreso en un centro sanitario por tiempo igual o superior a un año o cuando uno de los progenitores haya sido declarado en situación de gran dependencia, incapacidad permanente absoluta o gran invalidez.

Debe, por tanto, mejorarse la redacción del precepto y tener en cuenta esta observación, sin que sea óbice el hecho de que la mayoría de las normas autonómicas que regulan esta materia contemplen esta misma distinción.

En relación con el artículo 3, como se ha indicado anteriormente, no toda familia monoparental según el proyecto de decreto tiene la condición de familia monoparental y, por ende, es objeto de la protección otorgada por la norma. Para que una familia monoparental pueda ser reconocida como familia monoparental es preciso que los hijos cumplan unas condiciones que se relacionan en el artículo 3.1 del proyecto de decreto.

Así, y de forma similar a los requisitos exigidos para los hijos de las familias numerosas, es necesario que se trate de hijos solteros y menores de 21 años, o discapacitados, o incapacitados para trabajar; convivientes con el progenitor o ascendiente y depender económicamente de este.

Se observa que, si la única habilitación legal para regular la familia monoparental es la Ley 6/1995, que solo hace referencia a la infancia y la adolescencia que finaliza a los 18 años, no es posible



extender la condición de familia monoparental hasta los 21 años y, menos aún, hasta los 26, como propone la norma proyectada.

Esta consideración es esencial.

Por otro lado, llama la atención que la condición de familia numerosa puede ampliarse como máximo hasta los 25 años (así lo prevé la Ley 40/2003) y, en cambio, la condición de familia monoparental hasta los 26 años, sin razonamiento alguno que justifique esta diferencia cuando en varias ocasiones la Memoria indica que quiere evitar *“discriminaciones entre ambos grupos familiares”*.

El apartado 3.1.b) relativo al requisito de que los hijos han de convivir con el ascendiente incluye una relación de supuestos en los que los hijos pueden no vivir en el hogar familiar, incluido el caso de privación de libertad o internamiento de acuerdo con la normativa reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Sin embargo, también se cita como posible causa de ausencia de convivencia, *“la privación de la libertad de la persona progenitora”*, para concluir que *“no rompe la convivencia entre el ascendiente y los hijos/as”*, lo que resulta contradictorio con lo indicado en el artículo 2.2.e) que equipara como familia monoparental *“aquellas en las que sobre una de las personas progenitoras conviviente recaiga una pena privativa de libertad que implique ingreso en prisión por un período de tiempo igual o superior a un año”*.

El artículo 3.2 relativo a la exigencia del requisito de la residencia en algún municipio de la Comunidad de Madrid para todos los miembros de la unidad familiar con un período mínimo de doce meses ininterrumpidos e inmediatamente anteriores a la fecha recoge una excepción para el caso de los nacionales de los estados miembros de la Unión Europea o de los restantes que sean parte en el Acuerdo

sobre el Espacio Económico Europeo, que no tengan su residencia en territorio español, cuando el solicitante ejerza su actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en la Comunidad de Madrid.

Se trata de una doble excepción porque, además de eximir de la obligación de residencia en un municipio de la Comunidad de Madrid para los nacionales de los estados miembros de la Unión Europea o de los restantes que sean parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, no exige, tampoco, un tiempo mínimo de ejercicio de su actividad, por cuenta propia o ajena, en la Comunidad de Madrid, como se pide, en cambio, para los españoles y para los nacionales de terceros países, que sitúa, incluso en peor condición a los españoles residentes en la Comunidad de Madrid, a menos que se considere que, como ciudadanos de la Unión Europea que son, ejercen su actividad, por cuenta propia o ajena, en la Comunidad de Madrid, en cuyo caso carecería de sentido el párrafo primero del artículo 3.2 del proyecto de decreto.

Esta excepción es una reproducción literal de la que, para las familias numerosas, prevé el artículo 3 del Decreto 141/2015, que hace referencia a la competencia de la Comunidad de Madrid para el reconocimiento de la condición de familia numerosa que acredita tal condición *“b) Para los casos de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de los restantes que sean parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que no tengan su residencia en territorio español, cuando el solicitante ejerza su actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en la Comunidad de Madrid”*.

El citado precepto es desarrollo del artículo 3.2 de la Ley 40/2003 que, después de reconocer que los miembros de la unidad familiar deberán ser españoles o nacionales de un estado miembro de la Unión Europea o de alguno de los restantes parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y tener su residencia en

territorio español, añade la posibilidad de que puedan tener su residencia en otro estado miembro de la Unión Europea o que sea parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo siempre que, *“al menos uno de los ascendientes de la unidad familiar ejerza una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en España”*.

Por tanto, este precepto legal hace referencia a la situación en la que hay dos ascendientes, uno de ellos tiene su residencia en un estado miembro de la Unión Europea o de alguno de los restantes parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y el otro ascendiente miembro de la unidad familiar, ejerza una actividad por cuenta ajena o propia en España y, por tanto, residente en nuestro país.

La mención de la posibilidad, en el proyecto de decreto, de que los nacionales de un estado miembro de la Unión Europea o de alguno de los restantes parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, no residentes en la Comunidad de Madrid, puedan adquirir la condición de familia monoparental, *“cuando el solicitante ejerza su actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en la Comunidad de Madrid”*, en primer lugar, no está amparado legalmente. Por otro lado, no parece que pueda admitirse esta excepción porque si el solicitante ha de ejercer su actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en la Comunidad de Madrid, es residente en la Comunidad de Madrid.

Esta consideración es esencial.

Tras advertir el artículo 3.3. del proyecto de decreto que nadie podrá ser computado en dos unidades familiares al mismo tiempo, el artículo 3.4 del proyecto de decreto establece que no será óbice para la obtención de la condición de familia monoparental que dos

unidades familiares que reúnan los requisitos de familia monoparental, compartan una misma vivienda.

El artículo 6, relativo a la presentación de solicitudes y documentación que debe presentarse con carácter general, prevé que el procedimiento se inicie *“a solicitud de cualquier persona con capacidad de obrar integrante de la unidad familiar monoparental”*, de lo que podría deducirse que un hijo mayor de edad podría solicitar el reconocimiento de la condición de familia monoparental. Como se ha expuesto, y dado que la habilitación legal otorgada por la Ley 6/1995, no permite extender la condición de familia monoparental más allá de los 18 años, los hijos mayores de edad no podrían firmar la solicitud de inicio del procedimiento.

Por otro lado, y ya en relación con la documentación que debe adjuntarse, llama la atención que se exija la presentación de una *“declaración responsable de la persona que encabeza la unidad familiar de no constituir una unión de hecho ni haber contraído matrimonio con otra persona, de acuerdo con el modelo que figura como anexo III”* que podría estar firmada, por tanto, por persona distinta de la que solicita el inicio del procedimiento.

En relación con la declaración responsable, es preciso tener en cuenta lo declarado por esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 176/21, de 20 de abril en relación con la exigencia de este tipo de documentos que se observa cierta confusión en la utilización del régimen de declaración responsable porque no se utiliza propiamente en el sentido de la definición contenida en el artículo 69 de la LPAC.

Como es sabido, el artículo 69 LPAC define a la declaración responsable, como *“el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de*

*un derecho o facultad para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”* (apartado 1), asociándole, como nota distintiva, el efecto del *“reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”*. Se trata, por tanto, de una técnica autorizatoria.

En el presente caso, sin embargo, la *“declaración responsable”* exigida a *“la persona que encabeza la unidad familiar”* exime de la presentación de documentación que demuestre que el firmante de la misma no ha constituido una unión de hecho ni ha contraído matrimonio con otra persona, esto es, que continua soltero, divorciado o viudo, pero esta declaración no supone, en ningún caso, el reconocimiento –desde el momento de su presentación– de la condición de familia monoparental, porque además de exigirse la presentación de otros documentos, según los diferentes supuestos, la norma proyectada prevé un procedimiento que se inicia a instancia de parte, se instruye y resuelve por la Administración reconociendo, o no, la condición de familia monoparental y que prevé, incluso, la expedición de un título para acreditar dicha condición.

Por esta razón, sería aconsejable no utilizar la expresión *“declaración responsable”* y debería eliminarse en el anexo III la reproducción literal del artículo 69.4 de la LPAC, al no encajar propiamente en dicha figura. Con la simple presentación de la declaración responsable contenida en el proyecto de decreto no se obtiene automáticamente la condición de familia monoparental, sino

que es preciso una resolución de la Administración que debería denegarla, si la declaración responsable no se acompaña con el resto de la documentación exigida.

El apartado c), del artículo 6.3, relativo a la exigencia de presentación de la copia del documento nacional de identidad de los miembros de la unidad familiar mayores de catorce años o menores que lo posean, añade que *“la administración actuante podrá consultar o recabar dicho documento salvo que el interesado se opusiera a ello”*.

Este último inciso no sería necesario mencionarlo, al resultar de aplicación el artículo 28.2 de la LPAC, según el cual, *“los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección”*.

Además, esta misma previsión se contiene en el artículo 8.1 del proyecto que reproduce el artículo 28.2 de la LPAC.

Al hilo de esta cuestión procede examinar la cuestión planteada por el informe de la Abogacía General que puso de manifiesto la discordancia existente entre el artículo 8.1 (7.1 en la versión informada por la Abogacía General) y los modelos de los anexos I, II y IV que recogen el derecho del interesado a oponerse a la consulta de los datos y exigen que esta oposición a la consulta de los datos justifique los motivos de la misma, lo que resulta contrario al artículo 28.2 de la LPAC, por lo que formula una consideración de carácter esencial.

Esta objeción no se ha tenido en cuenta en la nueva versión del proyecto de decreto porque, según explica la Memoria, tras someter la

cuestión a consulta a la Subdirección General de Administración Electrónica de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, este órgano explica que la exigencia viene motivada por el *“requerimiento efectuado en junio de 2020 por la Plataforma de Intermediación de Datos al conjunto de las Comunidades Autónomas, para adaptarlos a la LPAC, tras las últimas reformas en materia de protección de datos”* y que *“(de) tramitar (se) estas modificaciones (se) iría en contra de las instrucciones que para la construcción de formularios hemos recibido los Técnicos de Administración Electrónica”*.

La Memoria se limita a reproducir el resultado de la consulta y no se incorpora al expediente el requerimiento en su día efectuado por la Plataforma de Intermediación de Datos al conjunto de las comunidades autónomas en el que se apoyan.

Este órgano consultivo no entiende por qué si el artículo 28.2 de la LPAC en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, es claro y se limita a exigir que la oposición a la consulta deba constar de forma expresa se deba, además, hacer constar los motivos que justifican dicha oposición. La posibilidad de no aportar los documentos exigidos por la Administración y a la que el interesado está obligado, mediante la autorización a la Administración actuante para que pueda consultar estos datos o recabar los documentos, es un derecho que ostenta el interesado. Lógicamente, si este se opone de forma expresa a dicha consulta, la Administración no puede acceder a estos datos y el interesado debe cumplir la obligación de aportar toda la documentación requerida y pechar, en caso de no adjuntarla, a ver desestimada su solicitud, sin que pueda considerarse como parece deducirse de la Memoria que el interesado

con esta oposición pretende ocultar datos a las Administraciones Públicas.

Esta consideración es esencial.

El artículo 7, relativo a la documentación específica exigible, en su apartado e) hace referencia a la que debe presentarse para el supuesto de los hijos comprendidos entre 21 y 26 años. Como se ha señalado anteriormente, debe reiterarse la consideración formulada anteriormente en relación con la falta de habilitación legal para dictar normas de protección respecto de los mayores de 18 y hasta los 26 años, pues la Ley 6/1995, solo habilita para proteger a los menores de edad.

Lo misma consideración debe realizarse en relación con la vigencia del título de familia monoparental, prevista en el artículo 12, que hace referencia la fecha de vigencia *“hasta el cumplimiento de los veintiún años del menos de los hijos/as, si este no estudiara”* o los veintiséis años.

Como se ha apuntado anteriormente, aunque el artículo 1 del proyecto de decreto señala como objeto de la norma proyectada el procedimiento para la pérdida de la condición de familia monoparental, no hay ningún precepto que regule dicho procedimiento, limitándose a señalar la pérdida de la condición de familia monoparental bien por contraer matrimonio o constituir una unión de hecho *“la persona que encabeza la unidad familiar”*, o porque se pierdan las condiciones exigidas a los hijos para la reconocer la condición de familia monoparental.

En relación con la pérdida de la condición de familia monoparental por nuevo matrimonio o constitución de unión de hecho, es preciso tener en cuenta que ni el cónyuge ni la pareja de hecho pasan a ejercer la patria potestad de los hijos del progenitor



con el que ha contraído matrimonio o ha constituido una unión de hecho, por lo que continuaría teniendo encaje en la definición de familia monoparental. Este efecto solo se produciría en el caso de que el nuevo cónyuge o pareja de hecho adoptara a los hijos del otro.

Aunque el artículo 16 prevé la obligación de que *“todas las personas que formen parte de unidades familiares a las que se haya reconocido el título de familia monoparental”*, de comunicar cualquier variación que se produzca en la unidad familiar que deba ser tomada en cuenta a efectos de modificación o extinción del derecho al título, no se prevén consecuencias al incumplimiento de esta obligación. A diferencia de la Ley 40/2003, que tras definir las obligaciones de los titulares de la familia numerosa, prevé en su artículo 18 un régimen sancionador.

Como es sabido, el principio fundamental en todo procedimiento de sancionador es el principio de legalidad. En el presente caso, al no haberse regulado por ley el régimen de protección de la familia monoparental, no es posible establecer un régimen sancionador en el caso del incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 16.

El artículo 17 impone a la Comunidad de Madrid la obligación de *“promover la adopción de medidas correctoras específicas de protección para las familias con el título de familia monoparental”*, lo que no resulta correcto porque, como se ha señalado reiteradamente, estos beneficios y ventajas han de regularse por una ley sin que resulte posible imponer por una disposición reglamentaria la obligación de dictar una ley.

Por otro lado, la norma que regule la protección a la familia monoparental ha de hacerlo de forma integral, contemplando todos los beneficios y ventajas en una sola norma, sin que resulte lógico la

existencia de una norma reguladora por cada beneficio como parece deducirse del párrafo siguiente al decir que *“la norma reguladora de cada beneficio aplicable, determinará las condiciones de acceso al mismo (...)”*.

En relación con los anexos, conviene que se revisen adecuadamente pues al haberse trabajado sobre los modelos utilizados para las familias numerosas, en ocasiones, han quedado referencias a estas como es el caso del anexo I, relativo al modelo de solicitud, renovación o modificación del título de familia monoparental, en el que en el apartado relativo a la documentación exigida y, en concreto, sobre el libro de familia, se hacen mención al matrimonio. En el apartado del empadronamiento exige que *“al menos uno de los ascendientes de la unidad familiar ejerza una actividad laboral (...)”*. En relación con la documentación que ha de aportarse el apartado relativo a los hijos, se dice *“hijos de edades comprendidas entre 21 y 25 años (ambos inclusive)”*, cuando en el caso de la familia monoparental el proyecto de decreto fija la edad máxima en 26 años.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 22 de julio de 2005 al que se remite expresamente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley del Gobierno.

De conformidad con la Directriz 4, no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias, como sucede en el inciso final artículo 6.3.c) con la reproducción parcial del artículo 28.2 de la LPAC.

Se observa que el título de la norma proyectada, decreto *“por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento y acreditación de la condición de familia monoparental en la Comunidad de Madrid”* no se ajusta al objeto de la norma determinado en el artículo 1, que hace referencia también al derecho al reconocimiento de la familia monoparental. Según la Directriz 7, el título de la norma deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

Según la Directriz 12, se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas, por lo que debería eliminarse el párrafo de la parte expositiva que dice que *“todo lo aquí planteado muestra situaciones que suponen una vulneración de los derechos de las niñas y niños, y hace necesario poner en marcha políticas sociales de familia que posibiliten el máximo desarrollo de nuestra infancia. Invertir en infancia supone apostar por sociedades más justas”*.

En relación con la tramitación, como indica la Directriz 13, deberán destacarse los aspectos relevantes de la tramitación, sin que resulte preciso la mención de todos ellos.

De conformidad con la Directriz 31, el artículo que solo tenga un apartado no se numerará. Dado que el artículo 4 solo tiene un apartado no debe numerarse.

La redacción de los textos, de acuerdo con la Directriz 102, seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario. En el texto del proyecto de decreto se observa que en el artículo 1.2 cuando dice que *“se entenderá por persona con discapacidad aquel que tenga reconocido un grado de*

*discapacidad*”, debe decir “*se entenderá por persona con discapacidad aquella que tenga reconocido un grado de discapacidad*”.

La “*gran dependencia*” es una situación en la que se encuentra una persona que es, en consecuencia, gran dependiente. Por ello, no es correcta la expresión, “*se entenderá por (...) gran dependencia la persona que tenga reconocido un grado 3 de dependencia*”.

En el artículo 1.2, último párrafo a la palabra “*equipará*” le sobra la tilde. Este error ortográfico atribuye un significado diferente al verbo empleado pues es muy diferente “*equipar*” que equiparar.

Deben revisarse las expresiones “*y su hijo/hija o sus hijos/as*” utilizados reiteradamente muchos preceptos. Cabe citar como ejemplo el artículo 2.2.b) que dice que “*se equiparan a las familias monoparentales, a los efectos de este decreto, las familias constituidas*”: “*aquellas constituidas por el padre o la madre cuando haya fallecido el otro progenitor/a, con hijo/a, hijos/as, que dependan económicamente de aquellos*”. Además, en relación con este último apartado sobra la palabra “*constituidas*” que ya se utiliza al iniciar la enumeración de los supuestos equiparados, antes de los dos puntos.

En el artículo 2.2.a) el verbo “*dependen*” está conjugado en la tercera persona del plural cuando el sujeto, “*aquella formada por la persona progenitora*”, es singular.

En el apartado 2.2.c), dado que la tutela se constituye judicialmente el acogimiento familiar mediante resolución administrativa, resulta más adecuado decir “*mediante la correspondiente resolución judicial o administrativa*”, en vez de “*resolución administrativa o judicial*”.

En el artículo 3.2, en el párrafo relativo a los españoles que trabajen en instituciones públicas o privadas españolas fuera del

territorio nacional, resulta mejor decir *“inscritos en la Comunidad de Madrid a efectos de su participación electoral”* que *“inscritos en esta Comunidad”*.

El artículo 4, relativo a la categoría de las familias monoparentales, en el apartado 1.a) 4º, cuando dice que *“el único ascendiente tenga reconocida una gran dependencia”*, resulta más adecuado decir *“una situación de gran dependencia”*.

En el artículo 7, falta un espacio detrás del número 1 del primer apartado. Además, en el apartado i) del artículo 7.1, después de la palabra *“unidades”* debería añadirse, *“unidades familiares”*.

En algunos preceptos se hace referencia al órgano competente en materia de Familia y en otros al órgano competente en materia de Familias.

En algunas ocasiones 21 y 16 aparecen expresados en números y otras veces en letra, por lo que debe uniformarse su utilización.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe ser objeto de revisión la referencia al consejero que debe figurar en minúscula y no ocurre así en la formula promulgatoria.

En relación con el uso de mayúsculas, estados miembros debe escribirse en minúscula. En el artículo 7.1.j) *“resolución Judicial”* debe ser *“resolución judicial”*.

Dirección General competente debe escribirse con mayúsculas.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de *“decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento y acreditación de la condición de familia monoparental en la Comunidad de Madrid”*.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 15 de junio de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 282/21

Excmo. Sr. Consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad

C/ O' Donnell, 50 – 28009 Madrid