

A.G.- 32/2021

S.G.C.- 72/2021

S.J.- 97/2021

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, en relación con 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.

A la vista de los antecedentes remitidos, y con base en 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, en relación con el artículo 12.2 y concordantes del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero y Único.- El 6 de abril de 2021 se recibió en el Servicio Jurídico en la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad (en lo sucesivo CPSFIN), petición de informe cursada por su Secretaría General Técnica relativa al texto del proyecto normativo previamente referenciado.

En el escrito de solicitud se ponía de manifiesto que, con posterioridad, se completaría el expediente administrativo mediante la remisión de un informe adicional de la Dirección General de Presupuestos y una versión actualizada de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Dicha documentación fue recibida el 8 de abril.



En conjunto, la solicitud de Informe se hace acompañar de la siguiente documentación:

- Índice.
- Primera versión de la MAIN, de 20 de abril de 2020, y primer borrador del proyecto de decreto.
- Resolución de 20 de mayo de 2020, de la Directora General de Infancia, Familias y Natalidad, por la que se acuerda levantar la suspensión del procedimiento a consecuencia de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Certificado relativo a la realización del trámite de consulta pública, de 9 de julio de 2020.
- Primer informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería promotora del proyecto reglamentario de 27 de julio de 2020.
- Informe de 17 de septiembre de 2020, de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, de respuesta a las anteriores observaciones.
- Segunda versión de la MAIN (sin fecha visible) y del proyecto de decreto.
- Informes de 5 de octubre de 2020, de la Dirección General de Igualdad, relativos, respectivamente, al impacto por razón de género y de orientación sexual e identidad y expresión de género.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la CPSFIN, de 7 de octubre de 2020.
- Informe 51/2020, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Oficina de Calidad Normativa adscrita a la Consejería de Presidencia, de 8 de octubre de 2020.
- Primer informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de 20 de octubre de 2020.



- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, de 30 de octubre de 2020, sobre el posible impacto en la familia, la infancia y la adolescencia.
- Resolución de la Directora General de Infancia, Familias y Natalidad de 30 de octubre de 2020, por la que se procede a dar conocimiento de la iniciativa reglamentaria a la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, y correo electrónico del que se deduce que dicho órgano no formula observaciones.
- Tercera versión de la MAIN, de 10 de noviembre de 2020, y del proyecto de decreto.
- Certificado relativo a la cumplimentación del trámite de audiencia e información pública, de 15 de diciembre de 2020, emitido por el Subdirector de Análisis y Organización, y relación de entidades a las que se les confirió traslado del proyecto.
- Correo de la Viceconsejera de Empleo (Consejería de Economía, Empleo y Competitividad) -en trámite de audiencia e información pública-, de 15 de diciembre de 2020, en que manifiesta que consultado el Consejo para el Diálogo Social, no se realizan observaciones al proyecto.
- Cuarta versión de la MAIN, de 14 de enero de 2021, y del proyecto de decreto.
- Informe del Gerente de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos (AMTA), de 18 de enero de 2021.
- Informe del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social (AMAS), de 19 de enero de 2021.
- Informe del Director General de Atención a Personas con Discapacidad, de 19 de enero de 2021.
- Informe de la Directora General de Servicios Sociales e Innovación Social, de 22 de enero de 2021.



- Informe de la Directora General de Atención al Mayor y a la Dependencia, de 28 de enero de 2021.
- Informe de la Directora General de Igualdad, de 29 de enero de 2021.
- Informes de observaciones de las secretarías generales técnicas de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno; y de las consejerías de Economía, Empleo y Competitividad; Educación y Juventud; de Presidencia; de Hacienda y Función Pública; de Justicia, Interior y Víctimas, y de Sanidad, de 20, 21, 25, 26, 28 (2) y 30 de enero de 2021, respectivamente.
- Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura y Turismo; Ciencia, Universidades e Innovación; Vivienda y Administración Local; Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, y de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 18, 21 y 29 de enero y 1 de febrero (2) de 2021, respectivamente, en los que no se formulan observaciones al proyecto.
- Primer informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Hacienda y Función Pública) de 4 de febrero de 2021.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Hacienda y Función Pública) de 5 de febrero de 2021.
- Segundo informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de 10 de marzo de 2021.
- Quinta versión de la MAIN, de 11 de marzo de 2021, y del proyecto de decreto.
- Sexta versión de la MAIN, de 5 de abril de 2021.
- Segundo informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la CPSFIN, de 6 de abril de 2021.
- Informe de la misma fecha de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, de respuesta a las anteriores observaciones.



- Segundo informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Hacienda y Función Pública) de 6 de abril de 2021.
- Versión actualizada del índice.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El proyecto de decreto sometido a informe, a tenor de lo dispuesto en su artículo 1, tiene por objeto regular en la Comunidad de Madrid el derecho al reconocimiento de la familia monoparental, el procedimiento para el reconocimiento y pérdida de la condición de familia monoparental, 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.

La disposición general proyectada consta de una parte expositiva y de otra dispositiva, integrada esta última por dieciséis artículos, dos disposiciones finales y seis anexos.

Segunda.- Marco competencial y normativo.

La Constitución Española establece en su artículo 9.2 la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 1.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, EACM), proclama que *"la Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica,*



cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños", y el artículo 7.4 determina que "corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

El propio EACM, en su artículo 26.1.23, establece como competencia exclusiva de la dicha comunidad autónoma la promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación. Asimismo, el apartado 1.24 del mismo artículo le atribuye la protección y tutela de menores y el desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud, y el 1.25 la promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

De esta forma, aunque el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, a diferencia de otros, no contemple expresamente la asunción de competencias por parte de la Comunidad de Madrid en materia de protección a la familia, los títulos competenciales antecitados permiten, en relación con el artículo 39.1 de la Constitución Española -que establece como principio rector de la política económica y social la protección social, económica y jurídica de la familia por parte de todos los poderes públicos sin distinción- articular la protección de los núcleos familiares más necesitados de tutela, teniendo en cuenta, además, que la promoción de las familias monoparentales incide en la de los menores y de las mujeres.

Conviene hacer notar que a este proyecto reglamentario no le afecta la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 192/2016, de 16 de noviembre, puesto que no pretende regular las relaciones interfamiliares, sino fomentar las ayudas a núcleos familiares especialmente necesitados de protección.



Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

El proyecto de decreto sometido a consulta se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la STS¹ de 15 de octubre de 2001, Rec. 397/1999, y otras que cita).

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad.

El Tribunal Supremo ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la ley de uno u otro modo, complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando aquella. En particular, nuestro Alto Tribunal, en una línea doctrinal recientemente aplicada en la STS de 4 de junio de 2020, Rec. 78/2018, ha matizado que *"[e]l reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la misma que sean imprecisos, de suerte que el Reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución..."*.

Por su parte, el Consejo de Estado afirmaba ya en su Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la de *"desenvolver la ley preexistente"*. Por consiguiente, tanto el *"desarrollo"* como el *"complemento"* y la pormenorización de la ley, son o pueden ser fines del reglamento de ejecución.

¹ En adelante, se utilizará la abreviatura STS como equivalente a Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Asimismo, en las citas de jurisprudencia, y a los efectos del presente informe, Rec. equivale a recurso contencioso-administrativo y RC a recurso de casación.



Más recientemente, ha recordado el alto órgano consultivo del Gobierno de la Nación en el Dictamen 679/2020, de 10 de diciembre de 2020, que, conforme a la línea jurisprudencial anteriormente reseñada, que auspicia la concepción amplia del concepto de reglamento ejecutivo, se ha de incluir en él toda norma reglamentaria que complemente la ordenación de la ley, aunque sea parcialmente, quedando únicamente excluidos de dicha condición los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem* (principalmente desarrollados en el ámbito de la potestad doméstica) y los reglamentos de necesidad. Y que, desde el punto de vista práctico, esta disquisición tiene importantes repercusiones, al garantizar que las disposiciones reglamentarias sean examinadas por ese Alto Cuerpo Consultivo desde la perspectiva de su conformidad con la ley y con el resto del ordenamiento jurídico.

En el caso concreto, aunque no exista una ley que llame expresamente a su desarrollo reglamentario mediante la regulación de los títulos acreditativos de la condición de familia monoparental, sí existen previsiones suficientes en la legislación para establecer la protección de esta modalidad familiar; a regulación del título y de la tarjeta individual justificativas de dicha condición constituyen solo un medio para hacerla efectiva y disfrutar de los derechos y beneficios vinculados a ella.

En dicho sentido, cabe citar, en primer lugar, la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, que, entre las funciones asignadas al sistema público de los servicios sociales, contempla 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 (art. 9, e).

En segundo término, la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, que incorpora a su artículo 48 el designio de protección social y jurídica de los menores en la Comunidad de Madrid.

De esta forma, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos.



De igual modo, en atención a la regulación que incorpora, se hace preciso analizar el instrumento proyectado desde la perspectiva de los efectos que el mismo pueda generar frente a terceros, es decir, si pese a su carácter ejecutivo, y a los efectos el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, se trata de un reglamento organizativo con efectos meramente internos -*ad intra*- o, por el contrario, sus efectos trascienden del ámbito interno -*ad extra*-.

Al respecto, y a título meramente ejemplificativo, la STS de 27 de mayo de 2002, RC 666/1996, con cita de abundante doctrina constitucional, define los reglamentos ejecutivos en los siguientes términos:

“Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (hacia el exterior)”.

En términos análogos, la STS de 19 de marzo de 2007, RC1738/2002, cuyo criterio sigue, entre otras, la de 5 de julio de 2019, Rec. 535/2017, dispone que,

“(…) Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos "*secundum legem*" o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (sentencia de esta Sala y Sección de 25 de octubre de 1991) y los Reglamentos independientes que -"*extra legem*"- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (...)".



En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la Sentencia de 6 de abril de 2004, RC 4004/2001, así como otras posteriores como la de 31 de mayo de 2011, RC 5345/2009, y las que en ellas se citan, ha restringido tal calificación a las disposiciones que *“se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley”*. En dicho sentido, se entenderá por tal aquella disposición que no tenga otro alcance *“que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse”*, admitiéndose que *“puedan afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”*.

Ahondado en dicha distinción, el Dictamen 153/2013, de 17 de septiembre, del Consejo Consultivo de Aragón, destaca:

“Así pues, en el presente caso no es tanto que los artículos 14 a 16 de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, remitan al desarrollo reglamentario la regulación de la composición y funciones de la Comisión de Coordinación -dato puramente formal, pues es innecesario el dictamen del correspondiente Órgano consultivo cuando se trate de proyectos normativos que, aunque desarrollen una Ley, su contenido no trasciende de la mera organización de servicios administrativos (S. del T.S de 30 de noviembre de 1996, citada en el dictamen 1/2001 de la Comisión Jurídica Asesora)-, sino que el reglamento proyectado, si bien tiene carácter esencialmente organizativo, contiene determinaciones que trascienden del ámbito interno de la Administración, como lo son las normas que aseguran la participación de entidades o instituciones externas a la Administración autonómica. De este modo, si bien es cierto que la mayoría de los preceptos reglamentarios hacen referencia a cuestiones puramente organizativas o de orden interno como lo es el régimen de funcionamiento..., sin embargo no lo es menos que el proyecto de norma integra a numerosas instituciones, entidades y asociaciones..., alteridad que de algún modo excede de los aspectos meramente



orgánicos, por lo que es adecuado considerar preceptiva la intervención de este Consejo Consultivo”.

De igual modo, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en el Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, relativo a un proyecto de decreto modificativo del Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Deporte de la Comunidad de Madrid y frente al criterio de algún órgano que no informó el proyecto de decreto al considerarlo meramente organizativo, entendió lo siguiente:

“El proyecto de decreto que se somete a informe modifica lo dispuesto en el Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Deporte de la Comunidad de Madrid.

Dicho Decreto se dicta, en palabras del Dictamen del Consejo de Estado 1221/1997, de 13 de marzo, “desarrollando en este aspecto lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid.

De ahí que sea preciso el dictamen de este órgano consultivo ya que estamos en presencia de un reglamento que no se limita a regular un órgano de la Comunidad de Madrid con efectos meramente internos que afecten a la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid sino que se trata de un órgano de participación, previsto en un norma legal que se remite al reglamento para su desarrollo, en el que se integran representantes de las Federaciones Deportivas y de las entidades locales, produciendo así efectos ad extra que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo para asegurar la adecuación de la norma reglamentaria al texto legal que desarrolla...”

La doctrina más reciente de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid refleja la adhesión de dicho órgano consultivo a la concepción amplia del reglamento ejecutivo instaurada por la jurisprudencia. Son ejemplo de ello, entre otros muchos de susceptible cita, los DDCJA² 330/20, de 28 de julio, y 292/20, de 14 de julio, también referidos a la creación de órganos administrativos.

² DCJA: Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.



Expuesto lo anterior, advertimos que el proyecto sometido a informe introduce una regulación con eficacia *ad extra*, al afectar a la situación jurídica de las personas que formen parte de una familia monoparental y condicionar su derecho a percibir las ayudas que en cada caso se establezcan.

Finalmente, observamos que la competencia para aprobar esta norma corresponde al Consejo de Gobierno 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).

La articulación jurídica del proyecto pretende realizarse por medio de un decreto, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno ex artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

En consecuencia, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma proyectada.

Cuarta.- Tramitación.

1. Visto que el proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Al respecto, cabe observar que, en el Derecho de la Comunidad de Madrid no ha aparecido regulado hasta fechas recientes de forma específica el procedimiento aplicable a la elaboración de las normas reglamentarias, por lo que había que recurrir al ordenamiento estatal a título de Derecho supletorio sin perjuicio de las especialidades de la normativa autonómica en la materia (art. 149.3 *in fine* de la Constitución Española).

No obstante, recientemente, 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, ha dotado



de una regulación propia a la elaboración de las disposiciones reglamentarias de carácter general en el ámbito de la Administración autonómica. Conviene puntualizar que el texto reglamentario de referencia no resulta aplicable al procedimiento en el que se imbrica el proyecto sometido a consulta puesto que su disposición transitoria única remite a los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor (que tuvo lugar el 26 de marzo) a la normativa anterior que regía anteriormente su regulación.

Lo anterior obliga a tomar como referente normativo de forma supletoria al Ordenamiento Jurídico estatal (art. 149.3 in fine de la Constitución Española). La mencionada supletoriedad conduce a la aplicación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, <<Ley del Gobierno>>), modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). 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 (en adelante, MAIN). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la citada Ley del Gobierno, que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la LPAC, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, a la que se refiere el DCJA 263/2018, de 7 de junio, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea



problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio” .

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (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) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales”.

Asimismo, cabe recordar que la Ley del Gobierno fue desarrollada en este punto por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017).

También debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones



vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

Finalmente, servirá como parámetro en el análisis de la tramitación del proyecto, el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno (en adelante, ACG de 5 de marzo de 2019).

Y, ya desde el punto de vista técnico, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Directrices de Técnica Normativa) constituyen un claro referente para las demás Administraciones Públicas a la hora de la correcta elaboración de las normas reglamentarias.

El examen de la documentación remitida permitirá comprobar el cumplimiento de los trámites exigidos por la normativa de referencia con vistas a la aprobación de un proyecto de norma reglamentaria.

2. Antes de ello, conviene hacer referencia a un trámite de carácter previo, que es el referido a la inclusión del proyecto reglamentario de que se trate en el Plan Anual Normativo correspondiente (art. 25 de la Ley del Gobierno). Precisamente el Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el año 2020, que es el último que ha sido aprobado por la Comunidad de Madrid, incluye en su anexo entre las normas a aprobar en el ámbito de la CPSFIN, el decreto que es objeto de nuestro informe.

Disponiendo la parte expositiva de este último Acuerdo que el Plan Anual Normativo es el instrumento de planificación de las propuestas normativas que se pretenden aprobar por el Gobierno en el año siguiente, afirmación que está en línea



con lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley del Gobierno, a cuyo tenor dicho documento contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente, un criterio de cautela aconseja justificar en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN) la falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente (que sería el de 2021). Así lo exige el apartado 7.2.a) del ACG de 5 de marzo de 2019.

También debe aclararse previamente que la propuesta nace del órgano competente para emitirla habida cuenta de que el Decreto 279/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CPSFIN, atribuye en su artículo 9.c) a la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad *“[l]a elaboración de propuestas de actuación en materia de promoción, apoyo y protección a las familias en el ámbito de la Comunidad de Madrid”*. Ello, a su vez, ha de ser puesto en relación con su artículo 6, que configura como atribución común de todas las direcciones generales de la citada Consejería, el impulso y elaboración de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales relativos a materias propias de la dirección general.

3. Matizado lo anterior, hay que destacar que consta en el expediente la MAIN prevista en el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno, elaborada por el centro directivo promotor del proyecto, cuya estructura y contenido se acomodan, en términos generales, a lo exigido por el artículo 2 del Real Decreto 931/2017.

En efecto, constan en el expediente administrativo seis versiones de la memoria de referencia, suscritas por la titular de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en las fechas que han sido indicadas en el antecedente fáctico de este informe. Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (por todos, DCJA 8/2021, de 12 de enero de 2021), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.



Concretamente, y centrándonos en el examen de la versión más reciente de la memoria (de fecha 5 de abril de 2021), observamos que esta ha sido cumplimentada en su modalidad ordinaria y no abreviada, lo cual encuentra respaldo en el artículo 3.1 del Real Decreto 931/2017 interpretado *a contrario*, al apreciarse posibles impactos, aunque positivos a juicio de algunos de los órganos preinformantes, a resultas de la aplicación, en su caso, del proyecto reglamentario.

Por lo que se refiere a su contenido:

- a) Incluye la MAIN, en primer lugar, en los epígrafes respectivamente denominados “motivación” y “objetivos” una identificación de los fines y objetivos perseguidos por la norma en tramitación.
- b) Se ha incorporado también la debida explicación sobre la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, haciendo particular referencia a la procuración de los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.
- c) Tampoco se halla carente la MAIN de un apartado relativo a las alternativas de la propuesta. Esta cuestión se halla sucintamente tratada en la ficha de resumen ejecutivo y desarrollada con mayor amplitud en el cuerpo del documento. Aunque, en realidad, más que a otras alternativas, la MAIN se refiere a las razones por las que se opta por la regulación prevista, se puede entender que con ello se expresa de modo implícito la inexistencia de otras alternativas conducentes a la obtención de la misma finalidad. No obstante, se sugiere al centro gestor la conveniencia, bien de hacer referencia sucinta a otras alternativas posibles, aunque se consideren descartables, bien de hacer constar de modo expreso que no estima que ninguna otra alternativa permita conseguir las finalidades pretendidas mediante la regulación proyectada.
- d) También se ha añadido el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, precisando los títulos competenciales en los que se basa.



- e) Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la MAIN trata singularmente y de forma separada los impactos sobre la identidad de género; por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, y en la infancia, la adolescencia y la familia, incorporando el resultado de los informes sectoriales recabados al efecto.

También es objeto de tratamiento el impacto económico, presupuestario y sobre la competencia. En particular, el enfoque presupuestario debe ser actualizado en el informe haciendo referencia a los concretos informes emitidos en el procedimiento por la Dirección General de Presupuestos, especialmente al de 6 de abril de 2021, emitido por consiguiente con posterioridad a la sexta y última versión de la MAIN.

Igualmente se hace referencia a las cargas administrativas que conllevará, en su caso, la aplicación del texto reglamentario. Desde esta perspectiva debe hacerse referencia, por un lado, a los costes que para la propia Administración autonómica supondrá la entrada en vigor del reglamento, aspecto que finalmente ha obtenido el parecer favorable de la Dirección General de Presupuestos en su segundo informe de 6 de abril de 2021. Por otra parte, a lo largo de la tramitación del procedimiento se ha planteado la posibilidad de exigir una tasa a las familias por la expedición de los títulos de familia monoparental. Esta opción ha sido rechazada por el centro promotor del proyecto por dos órdenes de razones: de carácter práctico, en cuanto supondría agravar las cargas asumidas por este tipo de familias que precisamente pretende paliar la iniciativa reglamentaria, y de carácter jurídico, toda vez que la aplicación del tributo carecería de cobertura legal. Esta última carencia imposibilita, desde luego, la previsión *ex novo* de la tasa en una norma reglamentaria atendida la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional.

Conviene advertir por otra parte que la MAIN trata como si fuera un impacto el encaje competencial del proyecto normativo que, como ya se ha visto, es objeto del epígrafe relativo a la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias. Se sugiere del centro gestor que,



en la versión de la MAIN que suceda a este informe, se evite esa innecesaria duplicidad.

Otro apartado a consignar en la MAIN es el relativo a los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Según la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, aplicable en virtud de la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, y tal y como viene recordando la Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (por todos, DCJA 462/20, de 13 de octubre), la inclusión de esta información *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*.

En este punto, la versión más reciente de la MAIN resume con amplitud las observaciones realizadas por otros órganos, incluyendo las correspondientes a las distintas secretarías generales técnicas que fueron las últimas en ser recabadas, así como su aceptación en el borrador de la norma más reciente o, en su caso, las razones por las que no se ha estimado oportuna su incorporación.

En cuanto a la evaluación *ex post* o forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas -art. 2.1 j) del Real Decreto 931/2017-, su inclusión en una determinada propuesta normativa resulta conforme al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3.1.g) de la LRJSP, que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buena administración emergente en el Derecho Administrativo español contemporáneo. Al respecto, la MAIN de referencia se remite al sistema de evaluación previsto en el ya citado Acuerdo de 27 de diciembre de 2019 por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el año 2020. Su apartado quinto contempla, en efecto, los criterios en los que habrá de basarse la evaluación de la aplicación del decreto que es objeto del actual informe.



En particular, se ha previsto que, 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, la evaluación se lleve a cabo a los cuatro años de la entrada en vigor de la norma.

A juicio de este Servicio Jurídico, lo dilatado del momento de la evaluación resulta difícilmente conciliable con el principio de buena administración emergente en el Derecho Administrativo contemporáneo (al respecto, la STS, 3ª, de 18 de diciembre de 2019, RC. 4442/2018).

- f) También se ha incluido en la MAIN la correspondiente ficha con el resumen ejecutivo de la misma conforme a lo previsto en el artículo 2.3 del Real Decreto 931/2017 y en la Guía Metodológica anteriormente citada.
- g) Finalmente, observamos la procedencia de actualizar la MAIN en lo que atañe a los informes que han sido recabados con posterioridad a su emisión (informe de la Dirección General de Presupuestos).

4. Procede a continuación examinar los trámites concretos cumplimentados a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria.

Para empezar, se sometió el proyecto al trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno. Su realización aparece certificada en el expediente administrativo, así como la falta de recepción de alegaciones.

También se aprecia la realización del trámite de audiencia e información pública recabado mediante la publicación del texto en el portal de transparencia (art. 26.6 de la misma norma y 133 de la LPAC). A tenor de la MAIN, una serie de personas y entidades, cuyas alegaciones se recogen en dicho documento, han realizado observaciones al texto.



Conviene destacar que, junto al trámite de información pública se ha dado audiencia específica a determinadas entidades del ámbito asociativo cuya identificación detallada se hace constar en la MAIN, algunas de las cuales también han formulado alegaciones que se recogen en dicho documento. La MAIN, además, da respuesta a las alegaciones y designa las razones por las que no se procede a la modificación del texto; en algunos casos, ello se debe a que las entidades comparecientes piden una mayor concreción de las ayudas a las familias monoparentales y esto se remite por la Administración a un momento posterior, no siendo el objeto del actual proyecto reglamentario su determinación.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto se antoja necesario que, con anterioridad a la remisión del expediente a la CJA, se proceda a la rectificación por parte del órgano que lo ha emitido del certificado que constituye el documento n.º 20 del expediente administrativo, puesto que en él se dice que el trámite de audiencia pública se ha cumplimentado sin la recepción de escritos de observaciones, inexactitud que es advertida de forma expresa por la propia MAIN. Asimismo, y con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su artículo 19.1, y de asegurar la completitud del expediente, deberían incluirse en este los escritos de referencia, emitidos en el trámite de audiencia, a la hora de la remisión del proyecto al órgano consultivo.

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

También se han incorporado al expediente los informes de la Dirección General de Igualdad que valoran, por una parte, el impacto por razón de género en los términos previstos en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid en relación



con lo previsto en artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y, por otra, el impacto por razón de la orientación sexual, identidad o expresión de género conforme a lo señalado en la Ley 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. En el primero de los casos se aprecia un impacto positivo y en el segundo una incidencia nula desde la perspectiva considerada.

Por su parte, la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad ha evaluado las posibles repercusiones del texto desde la perspectiva de la familia y de la infancia y la adolescencia, tal y como exigen 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. Conviene observar que, a tenor de este informe, la aprobación y entrada en vigor del nuevo reglamento surtiría

“un impacto positivo en materia familia, infancia y adolescencia, 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”.

Obra también en el procedimiento el informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano. Como es sabido, el 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, contempla la necesidad de su informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14).



El expediente también incorpora el preceptivo informe de coordinación y calidad normativa conforme a lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, y el artículo 14.3.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.

Asimismo, constan en el expediente dos informes de la Dirección General de Presupuestos, emitidos con fundamento en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, en relación con el artículo 15.1.k) del Decreto 272/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Función Pública. Conforme a este último precepto, procederá la emisión de informes sobre el impacto presupuestario cuando dicho impacto pueda suponer un incremento del gasto público respecto al autorizado y previsto en la ley de presupuestos vigente en cada momento o que puedan comprometer fondos de ejercicios futuros y no quepa el informe previo regulado en el apartado i). Conviene observar que el segundo de los informes, de 6 de abril de 2021, es de carácter favorable al texto proyectado.

También figura la solicitud de informe a la Dirección General de Recursos Humanos, emitido con carácter igualmente favorable al proyecto de reglamento.

Por otro lado, el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, exige en su artículo 35 que el proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías para que estas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente informe, que todas las consejerías han remitido el reseñado informe a través de sus secretarías generales técnicas, si bien algunas no han considerado oportuno formular observaciones.



Finalmente, se incorpora el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la CPSFIN, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, en su cuarto párrafo.

Quinta.- Análisis del articulado.

El proyecto normativo sometido a informe, tal como se ha indicado, consta de dieciséis artículos, dos disposiciones finales y seis anexos.

Esto sentado, abordaremos el concreto examen de su contenido.

I. Respecto al título, se identifica adecuadamente como “Proyecto de Decreto” conforme a la directriz 6 del precitado Acuerdo de 22 de julio de 2005.

II. La parte expositiva del proyecto cumple, en líneas generales, la función que le atribuyen las directrices 12 y 13 de Técnica Normativa, ya que describe el contenido de la norma, indica su finalidad y antecedentes, cita la competencia en cuya virtud se dicta y describe los aspectos más relevantes de su tramitación.

También se indica que el decreto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los



citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).

Advertimos que no resulta adecuado, en el apartado III de esta parte expositiva, emplear la expresión “*Proyecto*”, más propia de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, debiéndose sustituir por el término “*Decreto*”, o la expresión “*disposición normativa*” u otra equivalente.

Por último, observamos que se hace mención expresa a los trámites más relevantes. Entre ellos se afirma que “*se ha sometido a informe (...) de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y de la Comisión Jurídica Asesora*”. Dado que el trámite de este último órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “*oída*” o “*de acuerdo con*” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva, como señala la Comisión Jurídica Asesora en Dictamen 403/2019, de 10 de octubre de 2019.

La parte dispositiva de la norma proyectada está integrada, como hemos indicado *ut supra*, por dieciséis artículos. La parte final incorpora dos disposiciones finales, así como seis anexos.

III. Con carácter previo al examen del articulado, conviene situar el proyecto reglamentario en el contexto en que ve la luz.

En los últimos años, diferentes Comunidades Autónomas han procedido a la regulación de la monoparentalidad, procurando en todos los casos la especial protección de esta modalidad familiar.

En el derecho comparado autonómico, encontramos en primer lugar que algunas Comunidades Autónomas disponen de una legislación específica en materia de protección a las familias. Es el caso de Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, o de la Ley 8/2018, de 31 de julio, de apoyo a las familias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Esta



última ha sido desarrollada por el Decreto 28/2020 de 21 de septiembre, de principios generales de los procedimientos de reconocimiento de la condición de familia monoparental y de la condición de familia numerosa.

En un segundo grupo, la protección de las familias monoparentales es abordada por vía reglamentaria, procediendo a su reconocimiento y delimitación. Este es el caso, verbigracia, del Decreto 26/2019, de 14 de marzo, por el que se regula el reconocimiento de la condición de Familia Monoparental en la Comunidad Autónoma de Cantabria o del Decreto 19/2018, de 9 de marzo, del Consell, por el que se regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental en la Comunidad Valenciana.

En otros casos, la regulación del fenómeno monoparental, también por vía reglamentaria, se hace de forma parcial, contemplando medidas específicas de protección en ámbitos determinados. En este contexto pueden situarse, verbigracia, en Castilla-La Mancha, el Decreto 32/2020, de 14 de julio, por el que se regula la concesión directa de ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral como consecuencia de la crisis originada por el COVID-19, o en Andalucía, el Decreto 21/2020, de 17 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato, tanto en lo relativo a la admisión como a la baremación a la hora del acceso a centros docentes, así como, en Murcia, el Decreto 89/2020, de 10 de septiembre, por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, a familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y a familias monoparentales.

La Comunidad de Madrid, a través del proyecto de reglamento que es objeto del informe, se sumaría al grupo de las Comunidades Autónomas que, aun careciendo de un texto legal en materia de protección a las familias, abordan el fenómeno de la monoparentalidad con pretensión tuitiva mediante la dotación de medidas específicas de protección. No obstante, dicho designio se realiza en dos fases, la primera de las



cuales consiste en la definición y reconocimiento de las familias monoparentales como especie de la institución familiar especialmente necesitada de protección, cuestión que es abordada en el proyecto de reglamento, así como en la institución de un instrumento a través del cual hacer efectiva dicha condición. En un segundo momento, se pretenden aprobar medidas concretas de protección en ámbitos específicos, cuyo disfrute se facilitará mediante el carné y la tarjeta individual de la familia monoparental, que también pretende dejar regulados el proyecto de reglamento.

Se explica por ello que el artículo 1 del proyecto, al definir su objeto, lo centre en regular en la Comunidad de Madrid el derecho al reconocimiento de la familia monoparental, así como el procedimiento y pérdida de dicha condición. Con carácter instrumental, su objeto lo integra también la regulación del título y de la tarjeta individual de familia monoparental, previendo los supuestos de expedición, renovación, modificación o sustitución por extravío, así como las obligaciones de sus titulares.

IV. Entrando al examen del resto del articulado, se observa que el texto ha sido objeto de una depuración progresiva durante la tramitación del procedimiento, en parte gracias a las observaciones formuladas por los distintos órganos que han participado en el mismo. No obstante, debe hacerse una llamada a la depuración técnica del texto en aspectos que ya han sido destacados por algunos de los órganos preinformantes, tales como el contenido excesivamente largo de alguno de los preceptos o la inclusión de algunas fórmulas o previsiones imprecisas cuya interpretación y aplicación práctica, precisamente por dicha indefinición, puede resultar complicada y en otras cuestiones que se recogerán a continuación precepto por precepto.

Asimismo, con carácter previo al examen, en los casos en los que se considere pertinente, de cada precepto, conviene llamar la atención sobre el hecho de que diversos preceptos del proyecto reglamentario hacen referencia a conceptos que se repiten en todos ellos, tales como el concepto de personas incapacitadas, con gran dependencia o “incapaz para trabajar”. Dado que la delimitación de su significado no se hace hasta el artículo 4.2, y que estas expresiones son utilizadas en algunos otros preceptos que lo anteceden, así como en otros dispersos a lo largo del texto, se



sugiere del centro promotor la posibilidad de relacionar en un artículo situado en la parte inicial del proyecto, y con carácter previo a la utilización de los conceptos a definir, el significado con que deben ser interpretados a los efectos del reglamento que se pretende aprobar. Lo mismo ha de decirse en cuanto al artículo 3.2, que incluye la definición de “persona progenitora” a los efectos del proyecto de reglamento y no solo de dicho precepto concreto.

Habiéndose hecho referencia anterior al artículo 1, en lo referido al artículo 2, este anuncia por un lado que la consideración de familia monoparental recaerá en las formadas por una persona progenitora y su hijo/a o sus hijos/as que cumplan las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 3, para a continuación, establecer en su apartado segundo una serie de hasta nueve supuestos de familias que, por concurrir en ellas las circunstancias que se definen, quedan equiparadas a las familias monoparentales.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, dotaría de una mayor claridad a la norma el establecer de forma completa en el artículo 2, o en dos artículos separados para evitar una excesiva extensión del precepto, los requisitos que ha de reunir una familia para ser considerada monoparental, incluyendo a continuación de la definición de familia monoparental que actualmente contiene el artículo 2.1 la regulación de las condiciones o requisitos que debe reunir (actualmente incluidas en el artículo 3), para después, y en precepto separado, enunciar aquellas realidades familiares que, sin ser propiamente constitutivas de la monoparentalidad, resultan equiparadas con ella al concurrir circunstancias específicas que las hacen igualmente acreedoras de protección.

Con independencia de lo anterior, este Servicio Jurídico entiende que, tanto la definición específica de la monoparentalidad como la definición de los supuestos que han de ser asimilados a ella, constituyen decisiones discrecionales de quien ejerce la potestad reglamentaria sin perjuicio de la necesidad de dotar de claridad, concreción y rigor técnico a las correspondientes previsiones normativas.



Desde dicha perspectiva, se puede apuntar, en primer lugar, que el artículo 3, en su apartado 1.a), amplía el límite de edad de los hijos hasta los 26 años si cursan enseñanzas universitarias, enseñanzas artísticas superiores, formación profesional de grado superior, enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior, enseñanzas deportivas de grado superior o bien si cursan estudios encaminados a obtener un puesto de trabajo, en centros públicos o privados debidamente autorizados. En dicha relación se ha atendido a las observaciones efectuadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte en lo concerniente a la referencia a las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior. No obstante, a juicio de esta Abogacía la expresión alusiva a la realización de “estudios encaminados a obtener un puesto de trabajo” puede resultar compleja en la práctica, al resultar difícil discernir cuándo se cursan determinados estudios con la finalidad de acceder al mercado laboral o con otra finalidad distinta, puesto que ello puede depender no solo del contenido formativo de los estudios de que se trate, sino de la propia voluntad de quien participa en la actividad formativa y la finalidad con la que lo realiza.

El apartado 1.c) contempla, dentro de los requisitos que tienen que cumplir los hijos/as para que se reconozca y mantenga la condición de familia monoparental, el de “ *depender económicamente del ascendiente* ”, especificándose a renglón seguido qué se entiende por dependencia económica.

El punto 2º especifica que hay dependencia económica del ascendiente “ *cuando el hijo o hija contribuya al sostenimiento de la familia y el padre y/o madre estén incapacitados para el trabajo, jubilados o sean mayores de 65 años de edad, siempre que los ingresos de éstos no sean superiores en cómputo anual, al 100 % del IPREM, incluidas las pagas extraordinarias* ”. En este supuesto, no parece que se cumpla estrictamente el requisito de depender económicamente del ascendiente, por lo que deberá revisarse dicho requisito, en coherencia igualmente con lo establecido en el apartado 2, en que se equipara a la condición de persona progenitora a la que tuviera a su cargo la tutela o acogimiento familiar de los hijos/as, siempre que estos convivan con ella y “ *a sus expensas* ”.



Especialmente confusa resulta la regulación establecida en el artículo 3.3. En él, tras hacer referencia a la regla general en el sentido de que las personas integrantes de la unidad familiar tengan su residencia en la Comunidad de Madrid desde al menos doce meses ininterrumpidos e inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud, se alude en los tres párrafos siguientes, de una manera ciertamente confusa, a supuestos que no se sabe con certeza si constituyen excepciones o concreciones de dicha regla general, puesto que el precepto no lo indica. Asimismo, la propia redacción de los párrafos segundo y tercero del artículo 3.3 se advierte inconclusa, puesto que, leído cada uno de ellos, no tiene ninguno de los dos un significado pleno desde el punto de vista gramatical. De esta forma, ha de hacerse una llamada a la clarificación de este precepto, dada la dificultad que para el destinatario de la norma puede suponer el interpretarlo.

En particular, el segundo párrafo incluye el siguiente contenido: “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”.

Este precepto establece una injustificada distinción entre ciudadanos españoles y comunitarios, puesto que, mientras los primeros deben residir durante un tiempo mínimo ininterrumpido en la Comunidad de Madrid a efectos de poder ser reconocidos como familias monoparentales, a los segundos no se les exige ese mismo requisito. Es más, teniendo en cuenta que la solicitud del título de familia monoparental puede formularse por cualquier miembro de la unidad familiar que tenga capacidad de obrar (artículo 6.1 del proyecto reglamentario), podría llegar a interpretarse que basta con que uno solo de sus miembros resida en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para merecer ese reconocimiento.

En este mismo, el artículo 3.3 ha de merecer censura por la indefinición de la expresión que figura al final de su último párrafo, que introduce el concepto de “todos los miembros que den derecho a los beneficios a que se refiere la norma”, expresión que, quizás, haya querido aludir a la totalidad de miembros de la familia monoparental.



En el apartado 5 de este artículo 3, en coherencia con el título del mismo - referido a las “condiciones y requisitos de la familia monoparental”-, no parece adecuado referirse a la obtención del correspondiente título, pues este no es sino el instrumento de acreditación en que se materializa la condición de familia monoparental. Sería más adecuado señalar que no será óbice para la obtención, en su caso, “*de la condición de familia monoparental*”, aquella situación en la que resulte acreditado (...). ”.

Para lograr una mejor sistemática de la norma proyectada, sería más adecuado que el contenido recogido en el apartado 6 fuera objeto de regulación en artículo independiente, dedicado a la pérdida de la condición de familia monoparental, de acuerdo con lo establecido en la directriz 28 que señala que “los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o materia a la que se refieren”.

Pasando al artículo 5, referido a la acreditación de la condición de familia monoparental, para facilitar la interpretación del precepto sería aconsejable tratar en dos apartados distintos el título de familia monoparental y las tarjetas individuales. Asimismo, en los artículos siguientes, convendría situar en primer lugar los referidos al título de familia monoparental y referirse después a las tarjetas individuales, ya que se supone que estas solo pueden ser otorgadas a quienes dispongan previamente del título.

Con respecto al artículo 6, ya ha sido advertida por alguno de los órganos preinformantes su excesiva amplitud que lo haría susceptible de ser dividido en varios preceptos separados. Así, un primer precepto podría referirse a la iniciación del procedimiento (actuales apartados 1 y 2), otro a la denominada “documentación de carácter general” y un tercero a la “documentación específica”.

Ha de hacerse igualmente una advertencia con respecto al artículo 6.3.b), cuyo inciso final se refiere a la necesidad de aportar “documentación análoga o equivalente” a la certificación registral individual o copia del libro de familia en relación con las personas de nacionalidad extranjera. Tal y como ha señalado alguno de los órganos preinformantes, convendría concretar algo más qué tipo de documentación se les



puede requerir o el aspecto que deba recoger o acreditar la documentación correspondiente.

Por otro lado, y a propósito de la presentación de la referida certificación registral y libro de familia, y si bien es cierto que la exigencia de aportar esta documentación se vería atemperada por lo dispuesto en el artículo 7 del Proyecto -en tanto refleja el contenido del artículo 28 de la LPAC- interesa recordar que el artículo 8 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, dispone que *“Todas las Administraciones y funcionarios públicos, en el ejercicio de sus competencias y bajo su responsabilidad, tendrán acceso a los datos que consten en el Registro Civil único con las excepciones relativas a los datos especialmente protegidos previstas en esta Ley”* -se pronuncia en los mismos términos el artículo 15.2-.

En conexión con lo anterior, el artículo 80 de la precitada Ley 20/2011 prevé que la publicidad de los datos que constan en el Registro Civil se realizará de las siguientes formas:

1ª) Mediante el acceso de las Administraciones y funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones y bajo su responsabilidad, a los datos que consten en el Registro Civil (...).

2.ª) Mediante certificación.

A su vez, el apartado 2 del mismo precepto determina que *“Las Administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias sólo podrán exigir a los ciudadanos la presentación de certificados del Registro Civil cuando los datos objeto del certificado no obren en poder de aquéllas, o cuando fuere imposible su obtención directamente por medios electrónicos”*.

Deberá tenerse en cuenta, por tanto, este particular régimen en la norma proyectada.

Asimismo, se ha de suprimir, en el apartado 3.c) de este artículo 6, la referencia a la autorización para la consulta, al no ajustarse al artículo 28.2 de la



LPAC, que señala que la administración actuante podrá consultar o recabar los documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. Tal previsión se recoge, de forma correcta, en el artículo 7.1 del proyecto. Resultará necesario, por tanto, corregir tal discordancia.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, sería conveniente, para mayor seguridad jurídica, reformular el párrafo tercero del artículo 6.3.c), a fin de clarificar el alcance de su contenido.

En cuanto al apartado 4.e) del mismo artículo 6, hemos de pedir se tenga por reiterado lo ya dicho en cuanto a la expresión “estudios encaminados a la obtención de un puesto de trabajo”.

Con respecto al requisito de “dependencia económica” a que alude el artículo 6.4.f), ha de tenerse en cuenta que, conforme al artículo 3.1.c), esta puede resultar no solo de los ingresos del hijo, sino también de la situación del progenitor (cuanto estén incapacitados para el trabajo, jubilados o sean mayores de 65 años de edad, siempre que los ingresos de éstos no sean superiores en cómputo anual, al 100 % del IPREM, incluidas las pagas extraordinarias). Por consiguiente, debería concretarse en el referido artículo 6.4.f) la forma de acreditar todos los requisitos necesarios para considerar concurrente dicha circunstancia.

Terminando con el artículo 6, no se alcanza a comprender la finalidad de su apartado sexto y último cuando alude a que “[e]l órgano instructor valorará y podrá aceptar o rechazar la idoneidad de la documentación aportada a los solos efectos de lo que regula la presente norma”.

Por lo que se refiere al artículo 8, contiene una regulación muy concisa de la tramitación, obviando el trámite de audiencia cuando este sea necesario conforme a lo previsto en la normativa general de procedimiento administrativo.



En el artículo 9, referido a la resolución, se alude en su primer apartado a la posibilidad de otorgar, denegar o archivar las solicitudes, pero se desconoce en qué casos se podría acordar el archivo.

En el artículo 10, conforme a lo ya expuesto, se recomienda desgajar en preceptos distintos lo atinente al título de familia monoparental y a la tarjeta individual.

Aparte de lo anterior, en lo relativo al apartado 4, este contempla que la tarjeta individual sea expedida, a todos los miembros de la unidad familiar incluidos en el título de familia monoparental que lo soliciten, “siempre que estén en posesión del Documento Nacional de Identidad (en adelante DNI) o Número de Identidad de Extranjero (en adelante NIE), y su período de validez será el mismo que el establecido en dicho título”. De dicha regulación parece deducirse la imposibilidad de que los miembros de la familia que no tengan DNI puedan obtener la tarjeta individual, lo cual podría dificultar su disfrute por los menores de 14 años a pesar de no tener la obligación legal de contar con dicho documento.

Por otro lado, no se observa una adecuada correspondencia entre lo dispuesto en el apartado 4 de este precepto, que alude a la “tarjeta individual” y el anexo VI al que remite, puesto que éste último contempla el modelo de “carné individual” del título de familia monoparental. Tal aspecto deberá ser, en consecuencia, revisado.

En cuanto al apartado 6.d), este supone la necesidad de incluir en la tarjeta individual la fecha de caducidad, aspecto este último que apenas tiene desarrollo en el proyecto de reglamento. Es de suponer que la caducidad de la tarjeta irá vinculada a la del título de familia monoparental por lo que, bien cabría regularla expresamente, bien hacer una remisión a lo dispuesto el artículo 11 en cuanto a la vigencia de este último.

Por lo que se refiere al artículo 11, el apartado 2.c) induce la duda de si el título tiene un plazo de vigencia distinto para cada miembro de la unidad familiar o idéntico para todos ellos, extremo que deberá clarificarse.



Ya en el artículo 13, que trata sobre la renovación del título, se hace referencia al silencio positivo de la solicitud “sin perjuicio de la obligación legal de la Administración de dictar resolución expresa”. Este precepto debe interpretarse necesariamente en relación con el artículo 24.3.a) de la LPAC, de forma que, aunque no se diga expresamente, esa resolución posterior necesariamente tiene que ser confirmatoria de la resolución presunta.

En lo que se refiere al artículo 14, resulta discutible la operatividad de su apartado segundo, que exige aportar la denuncia correspondiente en los casos de sustracción del título de familia monoparental. Y ello porque bastaría con alegar su simple pérdida conforme a lo previsto en su apartado primero para obtener un duplicado del título sin necesidad de presentar documentación adicional a la solicitud.

V. En cuanto a la habilitación normativa que recoge la disposición final primera en favor del titular de la consejería competente en materia de Familia, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid desde los informes de 26 de abril y 21 de mayo de 2012, en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

Al respecto, sería aconsejable acotar el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que ha de contener el desarrollo proyectado, de acuerdo con lo señalado en la directriz 42 e) de Técnica Normativa.

Por su parte, la disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma en correspondencia con la directriz 43 de Técnica Normativa. Asimismo, al hilo de lo previsto en la directriz 42, no se estima necesaria una *vacatio legis* superior a la prevista, esto es, la concesión de un plazo mayor en orden a posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, dado que del texto no se deriva propiamente.

Para terminar, y respecto a los anexos, observamos que los anexos I, II y IV, al recoger el derecho del interesado a oponerse a la consulta de documentos, exigen



que “los motivos de la oposición queden justificados”, lo que no se cohonesto con lo dispuesto en el artículo 28.2 de la LPAC, que no condiciona la oposición a motivación alguna -como así se refleja en el artículo 7 de la norma proyectada-. Tal aspecto debe ser pues debidamente revisado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

VI. Finalmente, y desde el punto de vista de la técnica legislativa, han de hacer un par de consideraciones de conjunto.

Así, en primer lugar, ha de hacerse una llamada a la evitación del innecesario uso del denominado “lenguaje inclusivo”, aspecto sobre el que se ha manifestado en reiteradas ocasiones la máxima autoridad en la materia³.

Asimismo, se aconseja revisar la indebida consignación de ciertas palabras en mayúscula inicial en términos tales como permiso, ciudadano, resolución u organismo.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

³ Al respecto, el Informe de la RAE sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas, que es susceptible de consulta en la página web https://www.rae.es/sites/default/files/Informe_lenguaje_inclusivo.pdf



CONCLUSIÓN

Única- El proyecto de decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de la observancia de las consideraciones de carácter esencial y las demás observaciones formuladas en el cuerpo del presente informe.

Madrid, a fecha de firma

**El Letrado Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de
Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad**

Tomás Navalpotro Ballesteros

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
POLÍTICAS SOCIALES, FAMILIAS, IGUALDAD Y NATALIDAD.**

