

Dictamen Núm. 23/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretaria:
de Vera Estrada, Paz,
Letrada Adjunta a la Secretaría
General

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 9 de febrero de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por mayoría el siguiente dictamen. La Consejera doña María Isabel González Cachero votó en contra:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 24 de junio de 2022 -registrada de entrada el día 1 de julio de 2022-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el Reconocimiento de la Condición de Familia Monoparental en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se inicia con un preámbulo en el que se alude, en primer lugar, al artículo 9.2 de la Constitución, que señala 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. A continuación, reseña que el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias dispone que sus instituciones velarán por garantizar el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de cuantos residen en el territorio del Principado de Asturias, y que el artículo 10 recoge en su apartado 24 la competencia autonómica exclusiva en materia de “asistencia y bienestar social, desarrollo comunitario y actuaciones de reinserción social”, y en el siguiente apartado la competencia sobre “protección y tutela de menores”.

Tras la referencia a la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que reclama “la asistencia necesaria a la familia para que esta pueda asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”, se indica que la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, incluye entre las prestaciones del sistema público “las medidas dirigidas al apoyo familiar”.

Expone seguidamente el propósito de establecer “un marco jurídico para reglar un procedimiento de reconocimiento que permita desarrollar medidas específicas de protección para las familias monoparentales y otorgarles un reconocimiento social”, remarcando su “situación de vulnerabilidad” y puntualizando que se trata de reconocerlas “para posteriormente poder optar a las distintas medidas o ayudas que se impulsen por parte de los poderes públicos, no regulándose por tanto relaciones interfamiliares”.

Finalmente se deja constancia de que la disposición ha sido sometida a información pública y al informe del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias, justificándose el ajuste de la propuesta a los principios de buena regulación.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por 16 artículos -estructurados en dos capítulos- y dos disposiciones finales.

El capítulo I, bajo la rúbrica “Disposiciones generales”, se compone de cuatro artículos dedicados al objeto y finalidad de la norma, al concepto de familia monoparental, a las condiciones que han de reunir sus integrantes y a la “categoría” de las familias monoparentales, que puede ser general o especial.

El capítulo II, denominado “Procedimiento de reconocimiento de la condición de familia monoparental”, está integrado por doce artículos que se ocupan de residenciar la competencia en la Consejería con atribuciones en materia de familia, regular el contenido de las solicitudes, disciplinar la tramitación y resolución del procedimiento, explicitar el contenido de la resolución de reconocimiento, estipular su vigencia en tanto se mantengan los requisitos y el cabeza de familia no contraiga matrimonio o conviva maritalmente con otra persona, contemplar su revocación por alteración sobrevenida, obligar a comunicar la variación de las circunstancias tomadas en consideración y la eventual “modificación” del reconocimiento, incidir en las “obligaciones de los beneficiarios”, referirse genéricamente a los “beneficios y ventajas” para las familias monoparentales, pautar que el reconocimiento “deberá actualizarse” cuando varíen el número de miembros de la unidad familiar o las condiciones tomadas en cuenta, facultar a la Consejería del ramo para su comprobación y sentar la compatibilidad con el título de familia numerosa, si bien los beneficios “en ningún caso serán acumulativos”.

La disposición final primera habilita a la Consejería competente en materia de familia para el desarrollo y aplicación de la norma, y la segunda prevé su entrada en vigor “a los tres meses de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*”.

Acompañan al proyecto de Decreto dos anexos, uno de ellos como modelo para cumplimentar la solicitud de reconocimiento de familia monoparental o su modificación, y el otro para la declaración responsable de los extremos sometidos a esta técnica.

2. Contenido del expediente

Mediante Resolución de la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar de 13 de julio de 2020, y a propuesta del Director General de Servicios Sociales y Mayores, se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general.

Obran en el expediente los particulares relativos al trámite de consulta pública previa en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias, junto a las aportaciones recibidas de la Asociación Madres Solteras Por Elección.

El proyecto se somete a continuación -publicándose un borrador del texto en el Portal AsturiasParticipa- al trámite de información pública, tal como se anuncia en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 25 de noviembre de 2020. Mediante diligencia expedida por el Jefe del Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos, Documentación y Participación Ciudadana el 21 de enero de 2021, se deja constancia de que el proyecto de Decreto “ha estado sometido al trámite de alegaciones en información pública entre el 25 de noviembre y el 24 de diciembre de 2020”. Asimismo, se recaba directamente el parecer de diversas asociaciones de mujeres, feministas y de defensa de la familia. En la documentación obrante en el expediente no consta que se hayan presentado alegaciones.

Con fecha 1 de junio de 2021, el Director General de Servicios Sociales y Mayores elabora la memoria justificativa y económica, junto al análisis de impacto. Se reseña que “actualmente no existe una única definición institucional y aplicable a todo el territorio sobre el hogar o la familia monoparental en España”, lo que justifica la necesidad de esta regulación en tanto atiende a una realidad que “ha crecido significativamente” y no está contemplada por la normativa vigente. Se significa que su aplicación no requerirá “dotación personal”, y que en los Presupuestos para 2021 “se ha previsto la dotación (...) para la gestión del contenido del Decreto por un importe de seis mil (6.000) euros”. Se razona el impacto positivo en la familia, la infancia y la adolescencia, así como por razón de género.

Se incorpora al expediente también un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado sobre el modelo normalizado, al que siguen los particulares relativos a la remisión del proyecto en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, sin que se formulen observaciones.

El día 15 de julio de 2021 emite informe favorable la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el visto bueno de la Directora General de Presupuestos.

Con fecha 28 de julio de 2021, el Secretario del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias certifica que el proyecto de Decreto “fue informado favorablemente” en la sesión celebrada el 19 de abril de 2021.

El día 29 de julio de 2021, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite informe preceptivo, de conformidad con lo señalado en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo. En él incide en que “actualmente no existe una única definición institucional aplicable a todo el territorio sobre el hogar o la familia monoparental en España y a nivel autonómico la situación es heterogénea”.

La norma cuya aprobación se pretende es elevada a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 2 de agosto de 2021, realizándose diversas observaciones que se incorporan al texto del proyecto de Decreto conforme constata la Secretaria General Técnica de la Consejería actuante mediante informe complementario librado el 6 de mayo de 2022. En dicho informe se alude a una revisión del texto “desde el Instituto Asturiano a la Atención Integral a la Infancia y a las Familias, que se circunscribe a aspectos técnicos y de concepto”.

Obra en el expediente igualmente el texto del proyecto “sometido a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en su reunión del día 11 de mayo de 2022 e informado favorablemente”, según certifica la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de junio de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula el Reconocimiento de la Condición de Familia Monoparental en el Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula el Reconocimiento de la Condición de Familia Monoparental en el Principado de Asturias.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente.

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución de la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar de 13 de julio de 2020, y a propuesta del Director General de Servicios Sociales y Mayores.

Consta que la iniciativa se somete al trámite de “consulta pública previa” previsto en el artículo 133.1 de la LPAC, incorporándose al expediente las aportaciones recibidas, así como al trámite de información pública, recabándose además el parecer de los titulares de intereses legítimos colectivos.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como el cuestionario para la valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género) y de impacto en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil). También se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

Por otra parte, se ha sometido a informe preceptivo del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, constando en el expediente la certificación emitida por el Secretario del órgano relativa a su parecer favorable.

Consta, asimismo, la remisión del proyecto de Decreto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite

de observaciones, así como los informes de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora sobre la tramitación del proyecto (en el que se recoge que figura incluido en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2020) y de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. Tras las observaciones formuladas en el seno de la citada Comisión y la revisión del texto “desde el Instituto Asturiano a la Atención Integral a la Infancia y a las Familias”, se incorporan algunas precisiones técnicas, librándose un nuevo informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, y sometiéndose nuevamente a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 11 de mayo de 2022.

Se aprecia que es tardía la incorporación al expediente de la memoria justificativa y de impacto, que ha de estar disponible para su consulta al tiempo de librarse el trámite de información pública, si bien no se obvia que la justificación de la norma y su significación se abordan en el preámbulo del borrador sometido a información pública.

Por otro lado, se repara en que la instrucción se ralentiza tras someterse el texto a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el 2 de agosto de 2021, sin que pueda reprocharse la cautela o reserva en la tramitación del proyecto de Decreto en cuanto su pleno sentido pende de una iniciativa estatal que se sustancia en ejecución del Derecho de la Unión Europea.

Por último, advertimos que no se constata que la norma cuya aprobación se pretende haya sido publicada en el Portal de Transparencia en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo Consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ni que se haya procedido a la publicación de las “alegaciones formuladas por terceros en trámites de participación, información pública o audiencia en expedientes de elaboración de (...) disposiciones de carácter general”, tal y como se establece en el artículo 7, apartado a), de la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

Cabe señalar finalmente que el proyecto de Decreto sometido a consulta figura incluido en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2022, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de febrero de 2022. Por tanto, el proyecto analizado se ajusta a la planificación prevista por la Administración autonómica, aun cuando esta no derive de una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica.

Visto lo anterior, debemos señalar que la tramitación del proyecto de Decreto es acorde, en lo esencial, con lo establecido en la normativa rectora del procedimiento, sin perjuicio de la conveniencia, dado lo prolongado de su tramitación, de incorporar un informe actualizado sobre la existencia de la consignación necesaria en los Presupuestos del Principado de Asturias para el presente ejercicio.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La Constitución consagra, entre los “principios rectores de la política social y económica”, diversos mandatos dirigidos a los poderes públicos; así, en el artículo 39 se les encomienda “la protección social (...) de la familia, disponiendo en particular que “Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”, mientras que el artículo 40 alude a la promoción de “las condiciones favorables para el progreso social y económico”. Por su parte, el artículo 49 se refiere a la “política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran”.

Además, el artículo 148.1.20.^a de la Constitución prevé que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de asistencia social, y el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en el artículo 10.1, apartados 24 y 25, atribuye al Principado de Asturias la competencia exclusiva en materia de asistencia y bienestar social, desarrollo comunitario y actuaciones

de reinserción social, y en materia de protección y tutela de menores, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación estatal penal, procesal y civil. Asimismo, recoge la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma, según el artículo 10.1.33 del Estatuto de Autonomía, en el marco del artículo 149.1.18.^a de la Constitución. En ejercicio de estos títulos competenciales, y en cumplimiento de los principios rectores de la política social y económica consagrados en el artículo 9.2 de su norma institucional básica, el Principado de Asturias aprobó la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, que incluye entre las prestaciones del sistema público las “medidas de apoyo familiar”.

En la atribución autonómica interfieren, no obstante, diversos títulos competenciales del Estado, máxime en lo que atañe a aquellas medidas de apoyo familiar que se insertan en sectores de competencia estatal, como la legislación laboral o de seguridad social, o las bases del régimen estatutario de los funcionarios. Así, el anteproyecto de Ley de Familias -actualmente en tramitación parlamentaria- invoca los artículos 149.1.1.^a, 7.^a, 13.^a, 17.^a y 18.^a de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; legislación laboral; el establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios, respectivamente. Algunas de sus previsiones se dictan específicamente al amparo de los títulos estatales sobre nacionalidad y extranjería, legislación civil, legislación penitenciaria o normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución.

Se advierte además, en este orden material o sustantivo de medidas de apoyo familiar, que está pendiente de transposición la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la

conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. El referido anteproyecto estatal de Ley de Familias viene a incorporar esta Directiva al derecho español.

El proyecto sometido aquí a consulta disciplina el reconocimiento de la condición de familia monoparental y el procedimiento para el acceso a esa condición, a fin de deslindar una categoría llamada a servir de soporte a diversas acciones de los poderes públicos dirigidas a la prevención o tutela de situaciones de vulnerabilidad. Se detiene la propuesta normativa en esa escueta finalidad, explicitando en su preámbulo que se aborda el reconocimiento de la condición de familia monoparental en el Principado de Asturias “para posteriormente poder optar a las distintas medidas o ayudas que se impulsen por parte de los poderes públicos, no regulándose por tanto relaciones interfamiliares”.

El limitado objeto de este reglamento no alcanza a cuestionar la competencia autonómica para su aprobación. Ahora bien, los principios de necesidad y eficacia que se invocan en el preámbulo de la norma han de valorarse a la luz del mencionado anteproyecto de Ley de Familias, con el que el Estado promueve una homogeneización del concepto “situaciones familiares en que exista una sola persona progenitora” con pretensión de regulación básica, ya que al mismo se anudan muy diversas medidas de apoyo de cuño estatal, incorporándose además la previsión de que el título de “familia monoparental” expedido por las Administraciones autonómicas tendrá validez en todo el territorio nacional. También recoge el anteproyecto un concepto de familias monoparentales de “categoría especial” que diverge del acogido en la disposición que examinamos, unas reglas de procedimiento y vigencia y un contenido mínimo del título que excede del contemplado en la norma que ahora se dictamina; si bien tales diferencias no obstan al ejercicio actual de la competencia autonómica sobre la materia objeto de regulación, existente también en otras Comunidades Autónomas, deben ponderarse en cuanto inciden en la finalidad de esta iniciativa.

En suma, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y asimismo estimamos que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

En el curso de la tramitación de este procedimiento se advierte expresamente, tanto en la memoria justificativa como en el primer informe de la Secretaria General Técnica, que “actualmente no existe una única definición institucional aplicable a todo el territorio sobre el hogar o la familia monoparental en España y a nivel autonómico la situación es heterogénea”. No se desconoce, no obstante, la iniciativa estatal al respecto.

En efecto, la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, establece requisitos mínimos relacionados con el permiso de paternidad, el permiso parental y el permiso para cuidadores, y con fórmulas de trabajo flexible para los trabajadores que sean progenitores o cuidadores. Esos mínimos comunes se dirigen a lograr la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo, facilitando a los trabajadores que sean progenitores o cuidadores la conciliación de la vida familiar y profesional. Asimismo, tal como recoge en su Considerando 50, “se anima a los Estados miembros a emprender un diálogo con las partes interesadas, tales como las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales y regionales y los proveedores de servicios, con objeto de fomentar las políticas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional con arreglo a la legislación y los usos nacionales”. Y

singularmente (Considerando 37) “se anima a los Estados miembros a que valoren si las condiciones y las modalidades detalladas de ejercicio del derecho al permiso parental, el permiso para cuidadores y las fórmulas de trabajo flexible deben adaptarse a necesidades específicas, por ejemplo, familias monoparentales”.

Así, en su labor de transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo es necesario que el Estado se sirva de un concepto homogéneo de familia monoparental, al que se asocien las medidas de apoyo adoptadas por el legislador estatal, las cuales no se detienen en el ámbito laboral, sino que, siguiendo el espíritu de la Directiva, han de extenderse a muy diversos campos.

De ahí la conveniencia de contar con una definición común o armónica de familia monoparental, con la que -a través de unas exigencias comunes para el acceso a esa condición- puedan expedirse las acreditaciones pertinentes por las Administraciones autonómicas con validez en todo el territorio nacional, salvando así los obstáculos y disfunciones que se derivan de una diversidad de conceptos o requisitos.

En este sentido, y atendiendo a la transposición de la mencionada Directiva (UE) 2019/1158, el anteproyecto de Ley de Familias ahora en tramitación destina el capítulo III de su título III a la protección específica de las “situaciones familiares en que exista una sola persona progenitora”, integrando en un cuerpo normativo común la protección integral de este colectivo. Hasta el momento, únicamente en el marco autonómico varias Comunidades Autónomas han aprobado regulaciones propias reconociendo la condición de monoparentalidad en sus territorios (Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana y Comunidad Foral de Navarra), hallándose esta carencia de la legislación estatal en la base de la iniciativa que se somete a nuestra consideración. Sin embargo, en el referido anteproyecto de ley se da una respuesta a las necesidades de homogeneización en la protección de estas familias, a fin de que sean beneficiarias de una acción protectora coherente e integrada en los distintos ámbitos de las Administraciones públicas. Para ello, el

anteproyecto estatal define en su artículo 33 las “situaciones familiares en que exista una sola persona progenitora”, ya sea hombre o mujer, que ha de contar con uno o más descendientes sobre los que tenga la guardia y custodia o la tutela exclusiva, en caso de menores de edad, o descendientes mayores sobre los que tenga curatela representativa o medidas de apoyo al ejercicio de la capacidad análogas o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o tutela o guarda con fines de adopción cuando se trata de la única persona acogedora o guardadora. Asimismo, a efectos de su protección social y económica, además de las situaciones anteriores, se incluyen también determinados supuestos asimilados aunque haya dos progenitores en la unidad familiar (por ejemplo, cuando hay guardia y custodia exclusiva, o en ausencias temporales forzadas, como las derivadas de ingreso en prisión o en centros médicos), mediante la expedición por parte de las Comunidades Autónomas donde resida la familia de un título acreditativo de familia monoparental con validez en todo el territorio nacional.

No puede soslayarse que el anteproyecto de ley incluye el régimen jurídico básico del título de familia monoparental, las categorías en que se clasifica, las condiciones que deben reunir sus integrantes para acceder o mantener el título y la dinámica de su reconocimiento, renovación y extinción, así como el régimen sancionador correspondiente. Con esta consideración nuclear o básica trata de asimilarse al régimen vigente para las familias numerosas (Ley 40/2003, de 18 de noviembre, desarrollada por disposiciones autonómicas), lo que vendrá a dotar a la institución de coherencia facilitando su aplicación en el territorio español.

Tal como subraya su exposición de motivos, el anteproyecto normativo estatal prevé, entre otras medidas generales, que cuando se utilicen criterios económicos para la concesión o mantenimiento de beneficios se deberá introducir la corrección oportuna para estas familias, de forma que al menos las sitúen en los mismos umbrales de renta que las familias en que existan dos personas progenitoras con el mismo número de hijas/os. Igualmente, se prevé que tendrán una especial consideración en las medidas que se adopten en casos

de emergencia sanitaria, como puede ser en caso de pandemia, en atención a sus específicas responsabilidades de cuidado, a la luz de la experiencia vivida en los periodos de confinamiento y restricciones a la movilidad para combatir la pandemia de COVID-19, que ha impactado de forma especial a estas familias. En materia de vivienda, se pauta un incremento del límite de ingresos computables en el diseño de las ayudas para que no se penalice a las familias en que exista una sola persona progenitora que conviven con otras familias o personas, otorgándoseles preferencia para la adjudicación de viviendas protegidas. Se acogen también para estas familias beneficios similares a los previstos para las familias numerosas en esta materia en la vigente Ley 40/2003, de 18 de noviembre. Se contempla que las Administraciones públicas facilitarán la empleabilidad de personas progenitoras en solitario. Se determina que en las ayudas al emprendimiento se deberá tener en cuenta de forma singular a estas personas. Se establece una protección singular por parte de las Administraciones a las familias que cuenten con personas con discapacidad o situación de dependencia a fin de que puedan acceder al empleo. En el ámbito educativo, para los criterios de acceso a escuelas infantiles y centros educativos, pasará a tenerse en cuenta la condición de disponer del título de familia monoparental, facilitando asimismo la elección del centro que mejor facilite la conciliación. También se prevé para este colectivo un trato preferente y un sistema de beneficios similares a los previstos para las familias numerosas en el ámbito educativo en relación con becas, ayudas, tasas o precios públicos, así como en la concesión de subsidio por necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad o dependencia. En definitiva, todo un haz de medidas en muy diversos sectores para las que se articula un concepto y título común de familia monoparental, lo que aconseja servirse del mismo para los ámbitos de estricta competencia autonómica, prescindiendo de introducir títulos propios que habrían de coexistir -sin provecho apreciable- con aquel común que las Administraciones autonómicas están llamadas a expedir.

Tal como anticipamos en la consideración tercera, la iniciativa autonómica difiere del proyecto estatal tanto en el concepto de familia monoparental como

en la definición de la “categoría especial”, y tampoco se ajusta a sus reglas de procedimiento y vigencia, ni al contenido mínimo del título, requiriendo así de una reconsideración global que permita ordenadamente atender al necesario desarrollo o complemento de la ley estatal una vez aprobada. La imposibilidad de anticipar la vigencia de la inminente ley estatal ciertamente colisiona con la precariedad de adelantar el ajuste y desarrollo de una norma aún sujeta a eventuales cambios, y con la inevitabilidad de una futura disposición autonómica -al menos, de reforma o acoplamiento- que ha de suceder a la aprobación de aquella. No obstante, nada impide tomar en consideración su contenido proyectado al tiempo de examinar la iniciativa autonómica.

En el curso de la disposición examinada, y en su preámbulo, se justifica el ajuste de la propuesta a los principios de buena regulación, pero se hace bajo el prisma de la inexistencia entonces de una regulación estatal, ahora -al parecer- próxima.

Entre los principios consagrados en el artículo 129 de la LPAC, los de necesidad, eficiencia, proporcionalidad y seguridad jurídica padecerían, en este escenario, de aprobarse la disposición propuesta. Respecto a los primeros, este proyecto de Decreto ya no es un instrumento adecuado ni imprescindible para el logro de los fines perseguidos, y vendría a duplicar las cargas que pesan sobre las familias solicitantes y los gestores públicos. La seguridad jurídica se vería también comprometida con una disposición reglamentaria anterior y desajustada a la ley a la que ha de servir de complemento, considerada además la dificultad de ajustarse ahora a los dictados de una disposición estatal aún en trámite y susceptible, por tanto, de nuevos ajustes. Cautelas estas ya advertidas por los preinformantes cuando anudan la iniciativa a la ausencia de “una única definición institucional aplicable a todo el territorio”.

En definitiva, este Consejo estima que es conveniente una reconsideración del proyecto, reelaborándose a la vista de la norma estatal una vez aprobada, al objeto de ajustarse a sus dictados y acoger las normas precisas para su adecuada aplicación. Observación esta que, si bien no alcanza la condición de esencial por no hallarse en vigor la iniciativa estatal, sí encuentra sólido

fundamento en los principios de buena regulación toda vez que el anteproyecto de Ley de Familias se halla en tramitación y está llamado a incorporar a nuestro ordenamiento jurídico una directiva cuyo plazo de transposición se agotó el 2 de agosto de 2022.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

I. Parte expositiva.

De no atenderse la observación anterior, se estima adecuado que en el preámbulo de la norma se signifique la transitoriedad del título y el procedimiento que aquí se aprueban, que serán sustituidos en su caso por los establecidos con carácter general por normas estatales para el reconocimiento de familias monoparentales, a cuyo fin se procederá de oficio a la revisión o reconocimiento de los títulos concedidos y sus condiciones.

Igualmente, resulta conveniente reflejar en el preámbulo la necesidad de transponer la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, así como hacer referencia al artículo 33.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que expresamente se refiere a la “protección de la familia en los planos jurídico, económico y social”, base de aquella.

Asimismo, procede referir correctamente en el preámbulo la cita del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias.

II. Parte dispositiva.

Los preceptos en los que se aborda el concepto de familia monoparental (artículos 2 y 3 del proyecto) responden, tal como se plasma en la tramitación de la norma, a la ausencia de “una única definición institucional aplicable a todo el territorio”, entendiéndose así que de contarse con esa definición común se hubiera asumido a los efectos que competen a la Comunidad Autónoma, toda vez que la eventual divergencia sería más de detalle que sustancial.

Comparado el concepto que ofrece el proyecto de Decreto con el recogido en el anteproyecto estatal y en las reglamentaciones autonómicas vigentes se advierte la accesoriadad de los extremos en los que difieren. Así, la edad de los hijos cursando estudios se amplía en la iniciativa estatal a los 26 años, y la ausencia de uno de los progenitores se justifica no solo en la pena privativa de libertad sino en otras circunstancias, como la enfermedad (tal como recogen también otras reglamentaciones autonómicas), observándose que el “ingreso en centros sanitarios u otras razones análogas” no solo se contempla en el proyecto estatal (artículo 35), sino también en los artículos 3.1.b) del Decreto valenciano (“tratamiento médico, rehabilitación u otras causas semejantes”) y 3.b) del balear (“tratamiento médico, rehabilitación u otras causas parecidas”).

El referido anteproyecto estatal (artículo 35.1) prevé la posibilidad de que, a efectos de la protección social y económica asociada al título de situación familiar en que exista una sola persona progenitora, se contemple no solo a hijas/os, sino también a nietas/os, que cumplan las condiciones y requisitos exigidos, por lo que habrá de considerarse la conveniencia de incorporar una regulación similar en la norma autonómica objeto del presente dictamen.

En el artículo 3, apartado 1.c), no se hace ninguna exclusión por la circunstancia de que el hijo incapacitado para el trabajo perciba por ello una pensión (el anteproyecto de Ley establece que si se percibiese pensión no debe de exceder en cómputo anual del 100 % del IPREM, salvo que percibiese pensión no contributiva por invalidez, en cuyo caso no operará tal límite). En el Decreto valenciano “No se cuentan como ingresos las pensiones de orfandad, ni las de alimentos, ni otras prestaciones económicas”, y el balear señala que el límite no opera “en el caso de ingresos derivados de pensiones y prestaciones públicas, ni cuando el progenitor o progenitora esté en situación de inactividad, por paro, jubilación o incapacidad, siempre que sus ingresos no sean superiores, en cómputo anual, al salario mínimo interprofesional (SMI) vigente, incluidas las pagas extraordinarias”.

Por otra parte, visto que el anteproyecto de ley está llamado a deslindar el concepto común y que la formulación que recoge en sus artículos 33 y 35 se

encuentra más depurada en términos de técnica normativa y ajuste a la reforma del Código Civil operada por la Ley 8/2021, de 2 de junio, se estima que el concepto y condiciones de “familia monoparental” deben acomodarse a lo señalado en la iniciativa estatal, evitándose los enunciados o estructuras distintos para la expresión de conceptos similares.

La regla del artículo 3.2, en cuanto exige una residencia de 12 meses en Asturias “anteriores a la fecha de la solicitud”, dejaría fuera del reconocimiento a algunas personas con residencia efectiva y domicilio en el territorio del Principado de Asturias, quienes no podrían acogerse a otras reglamentaciones autonómicas ni a los beneficios asociados a ellas en tanto residen en nuestra Comunidad. Quedarían así al margen de la acción protectora -durante un tiempo que puede extenderse al año y medio- las familias monoparentales que trasladen su residencia al Principado de Asturias, resultando perturbador que aquellas familias que disfrutaban de algún beneficio pasen a no acceder a ninguno por razón del cambio de residencia. Este efecto se corrige en el anteproyecto estatal al articularse un reconocimiento que tendrá validez en todo el territorio nacional -sin exigir plazo alguno de residencia en la Comunidad Autónoma que lo expide-, pero en espera de la nueva ley convendría reducir esa exigencia prolongada de residencia tomando en consideración que quienes residen aquí no pueden solicitar el reconocimiento en otro territorio.

En todo caso, de mantenerse, debe aclararse si dicha exigencia se proyecta sobre la totalidad de los miembros que conforman la familia y hacer referencia a las posibilidades de separación transitoria contempladas en el artículo 3.1.b) del texto.

También ha de repararse en que la exigencia de un tiempo de residencia en una u otra Comunidad Autónoma se diluye en el escenario de un título común de familia monoparental para todo el territorio, y que el eventual requisito de un lapso de residencia puede arbitrarse en la disposición de cobertura de la ayuda o ventaja que se articule para estas familias, sin necesidad de condicionar el reconocimiento de la condición de familia monoparental.

Dentro de la categoría especial contemplada en el artículo 4.3 cabría introducir un criterio económico, al igual que hace el anteproyecto estatal al referirse a las familias “que cuentan con una hija o hijo, cuando sus ingresos anuales, divididos por el número de integrantes, no superen en cómputo anual el 150 % del IPREM vigente, incluidas las pagas extraordinarias”.

De asumir lo señalado respecto al artículo 2.1 en relación con la Ley 8/2021, de 2 de junio, en el artículo 6.3 resulta necesario establecer la exigencia de la documentación acreditativa de las circunstancias contempladas en dicha norma.

En lo que atañe a la competencia para la expedición del título o resolución del procedimiento, puede residenciarse en la Dirección General correspondiente, salvo que se prefiera mantenerla en el titular de la Consejería, pero es necesario que ello se concrete de forma expresa y que el artículo 7 no se limite a determinar la competencia para la tramitación.

En el artículo 8 del proyecto de Decreto se regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental disponiendo que la misma se acreditará mediante la resolución de reconocimiento. Sin embargo, el anteproyecto de Ley de Familias prevé que las Comunidades Autónomas expidan y renueven el título que acredita la condición de familia monoparental y fija un contenido mínimo e indispensable para dicho título, resultando adecuado que el proyecto de Decreto objeto de dictamen establezca contenidos coherentes con tal previsión.

No se contempla en el mencionado artículo 8 un efecto retroactivo de la resolución de reconocimiento de familia monoparental, dado que ese reconocimiento es el medio de acreditación de una condición que será exigida puntualmente para la obtención de determinados beneficios o ayudas. No obstante, se repara en que en el anteproyecto estatal sí se prevé que el título “surtirá efectos desde la fecha de presentación de la solicitud hasta la finalización de su vigencia” (artículo 37.5), lo que nos recuerda que con el

reconocimiento se constata una realidad que ya existía al tiempo de la solicitud. Desde esta perspectiva -característica de las resoluciones que comprueban y avalan una situación preexistente, como las dictadas en materia de discapacidad-, parece adecuado que los efectos del reconocimiento se remonten al momento de la solicitud. Se salva así la futura divergencia con el título único de familia monoparental, reservándose a la disciplina de cada una de las ventajas o ayudas la determinación del momento en el que ha de “acreditarse” la condición mediante el título ya obtenido. Ese momento de acreditación puede postergarse en las disposiciones reguladoras de cada beneficio -siempre que se constate que se ha interesado puntualmente el reconocimiento-, por lo que cobra sentido la cláusula por la que se prevé que “surtirá efectos desde la fecha de presentación de la solicitud”.

En el artículo 16, para guardar la concordancia con lo previsto en el párrafo segundo del artículo 13, procede puntualizar que la compatibilidad con el título de familia numerosa se entiende “salvo que en la normativa correspondiente se establezca lo contrario”. Así se contempla tanto en el anteproyecto estatal como en el reglamento valenciano (artículo 21).

El resto de las disposiciones deben acomodarse, en su caso, al concepto de familia monoparental que se acoja, debiendo también aproximarse a lo previsto en el anteproyecto estatal, siempre que se trate de ajustes que no alcancen, considerados en su conjunto, a deformar la propuesta normativa, lo que abocaría a una nueva tramitación.

A fin de facilitar la adaptación de los anexos que se acompañan, a través de la disposición final primera, por Resolución del titular de la Consejería puede autorizarse su actualización o sustitución.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,