

Informe

Expediente: 037/2021

Referencia: CGC/TCB

Asunto: Informe Anteproyecto de Ley de Familias Monoparentales en La Rioja

El presente informe ha sido realizado previo estudio de las siguientes normas:

- Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja
- Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD)
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD)
- Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005

A tenor de lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos y del Decreto 43/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, este Servicio emite el siguiente informe sobre los aspectos procedimentales y organizativos de las modificaciones legales propuestas en la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2022.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 1 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2021/012536	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2021/0852432
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Auditor de Gestión			
2	Jefe de Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Púb			
3				



La Ley tiene por **objeto** el reconocimiento de las familias monoparentales como manifestación de una forma de familia y parte de la estructura básica de nuestra sociedad, así como el establecimiento del marco legal en la Comunidad Autónoma de La Rioja de una política integral de apoyo a las mismas.

El Texto está constituido por la Exposición de motivos, veintisiete artículos ordenados en cinco capítulos, seis disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La **Exposición de Motivos** describe la justificación, antecedentes, así como las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. En su tercer apartado resume sucintamente el contenido de la disposición.

Hay que señalar en este último apartado que, al referirse al Capítulo cuarto del texto, relativo a las medidas de apoyo a las familias monoparentales, menciona de manera específica las medidas en el ámbito sanitario que, no obstante, no tienen su reflejo en la parte dispositiva del mismo, puesto que no se contempla ninguna medida de apoyo en ese ámbito, por lo que debería eliminarse.

El **Capítulo I “Disposiciones Generales”** determina el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación y los fines que persigue. Así mismo, define el concepto de familia monoparental y situaciones equiparables. Junto a este concepto, se describen el de única persona responsable de la unidad familiar y el de personas dependientes económicamente y sus requisitos, así como los supuestos de pérdida de la condición de familia monoparental.

El artículo 4 del texto define, con carácter general, en su apartado 1 el concepto de familia monoparental basándolo en la convivencia de las siguientes personas:

- Una persona “única responsable de la unidad familiar”, concepto que posteriormente es definido en el artículo 5
- “Personas dependientes económicamente”, concepto así mismo definido en el artículo 6.

En su apartado 2 determina las familias que se equiparán a la familia monoparental. Respecto a este apartado, cabe señalar lo siguiente:

- Supuesto contemplado en el punto a) “La persona que tenga la guarda y custodia exclusiva de sus hijos e hijas y no haya percibido la pensión por los alimentos...”. A nuestro juicio debería añadirse “y sus hijos e hijas dependientes económicamente de ella” por uniformidad con el resto de supuestos y porque el concepto de familia monoparental configurado en el texto viene constituido por el elemento de convivencia entre el responsable y las personas dependientes y así se desprende de los propios términos del referido punto dos al señalar “las familias constituidas por “.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 2 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2021/012536	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2021/0852432	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Auditor de Gestión				
2 Jefe de Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Púb				
3				



- Supuestos señalados en los puntos b) “La mujer víctima de violencia de género...y las personas dependientes de la misma” y c)” Las personas víctimas de trata... y las personas dependientes de la misma”

Entendemos que en estos supuestos la consideración de familia monoparental viene determinada por su propia condición de víctima, teniendo en cuenta su situación de vulnerabilidad y la especial dificultad en que pueden encontrarse estas personas para acreditar el ejercicio de la responsabilidad en exclusiva. Ahora bien, por coherencia con el espíritu de la Ley, deberían cumplir con las condiciones establecidas con carácter general para la consideración de familia monoparental. Nos remitimos a estos efectos a lo que a continuación se señalará en este informe respecto de los artículos 5 y 6.

El artículo 5 al regular la condición de “única persona responsable de la unidad familiar”, define los supuestos que pueden dar lugar a su consideración, incluyendo a las personas contempladas en el artículo 4.2.

Se observa que en el precepto no se establece para obtener esta condición ningún requisito adicional.

No obstante, el artículo 7 determina la pérdida de la condición de familia monoparental cuando la única persona responsable “contraiga matrimonio, forme pareja estable no casada inscrita en el registro de parejas de hecho conforme al Decreto 30/2010, de 14 de mayo o mantenga relación de afectividad análoga a la conyugal con otra persona”. Del mismo se depende sensu contrario la necesidad de cumplir ab initio tal condición o, en su caso, una convivencia en solitario de la persona responsable con las personas de ellas dependientes. Por ello, se recomienda valorar por la Consejería promotora la inclusión en el artículo 5 de un nuevo apartado que establezca el requisito, según cada caso, de no mantener un vínculo conyugal o análogo, o de no convivencia con otra persona con la que esté unida por matrimonio, forme pareja estable no casada inscrita en el registro de parejas de hecho o mantenga relación de afectividad análoga a la conyugal.

Por lo que se refiere al punto 1 b), a nuestro juicio la redacción es confusa en su mención a las personas mayores de edad que hayan estado en acogida permanente con anterioridad. Por otra parte, no se menciona en el precepto a los menores que se encuentren en situación de guarda con fines de adopción, a los que sí se hace referencia en el artículo 4.1.

Se sugiere para mayor claridad en la exposición la siguiente redacción o similar:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 3 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2021/012536	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2021/0852432		
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora		
1 Auditor de Gestión					
2 Jefe de Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Púb					
3					



b) La persona que ejerza en exclusiva la tutela, la guarda con fines de adopción o el acogimiento por plazo superior a un año de personas menores con las que forme un núcleo estable de convivencia. Se asimilará al acogimiento a estos efectos la convivencia con las personas mayores de edad sobre las que haya ejercido el acogimiento permanente durante su minoría de edad.

El artículo 6 regula los requisitos para tener la consideración de personas dependientes económicamente. A efectos de una mayor seguridad jurídica y en relación con lo dispuesto en el artículo 16.2 relativo a la renovación de los títulos, se sugiere una mayor concreción en su redacción de forma que se haga constar expresamente que el cumplimiento de los requisitos serán necesarios para su consideración como personas dependientes económicamente de la única persona responsable de la unidad familiar “a efectos de su integración en la familia monoparental”

Por otra parte, el primer párrafo del artículo limita la exigencia de estos requisitos a las personas relacionadas en el primer párrafo del artículo 4, por lo que no sería de aplicación a los supuestos equiparados a la familia monoparental regulados el artículo 4.2. Si la voluntad de la Consejería redactora del Anteproyecto es asimilar en cuanto a la consideración de persona dependiente y sus requisitos a todos los supuestos equiparados a la familia monoparental, se recomienda incluir un nuevo apartado en este artículo en el que se determine de forma expresa, o bien modificar la redacción del primer párrafo de forma que se incluyan todos los supuestos.

El **Capítulo II “Categorías de familia monoparental”** establece una clasificación de las familias monoparentales en dos categorías, especial y general y determina los supuestos de inclusión en cada una de ellas.

El **Capítulo III “Reconocimiento y renovación del título de familia monoparental”** regula las bases del procedimiento para el reconocimiento y renovación de la condición de familia monoparental, y concretamente, su forma de inicio, solicitud y fecha de efectos, órgano competente para resolver, plazo máximo para resolver, efectos del silencio administrativo, plazo de vigencia de los títulos, así como causas de renovación o cancelación, atribuyendo a la Consejería competente en materia de familia el desarrollo reglamentario del resto de aspectos procedimentales.

El artículo 12 “Tramitación del expediente”, regula la subsanación de la solicitud. Teniendo en cuenta la necesidad de un posterior desarrollo reglamentario para el reconocimiento y expedición del título (Disposición Adicional Segunda) este capítulo se limita, como hemos señalado, a regular las bases del procedimiento. Por ello, se recomienda eliminar este artículo puesto que reproduce la regulación básica estatal prevista en el artículo 68 de la Ley 39/2015 mencionado en el propio precepto. En caso de que esta recomendación no se considere oportuna por la Consejería redactora se sugiere modificar la denominación

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 4 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento	
00860-2021/012536	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2021/0852432	
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora	
1	Auditor de Gestión				
2	Jefe de Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Púb				
3					



del mismo sustituyéndolo por “Subsanación de la solicitud”, más preciso y acorde al contenido al que se refiere.

El artículo 14 “Plazo máximo para resolver y notificar” hace referencia en su apartado primero al momento desde el que se contará el plazo, fijándolo en “*la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano competente para resolver*” (Dirección General competente en materia de familia). A este respecto debemos señalar que la Ley 39/2015, establece en su artículo 21.3.b) que el plazo deberá contarse desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración actuante, en este caso, la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En este sentido, y de acuerdo con lo establecido en el Decreto 58/2004, de 29 de octubre, por el que se regula el Registro en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Públicos, son oficinas de registro de la Administración actuante la Oficina General y las Oficinas Auxiliares gestionadas por las distintas Consejerías.

Por ello, a juicio de este Servicio debería, o bien eliminarse “en cualquiera de los registros del órgano competente para resolver”, o bien, si se prefiere señalar expresamente, hacer referencia a las “oficinas de registro de la Administración actuante”.

Artículo 15. “Vigencia de los títulos”

En el apartado segundo se relacionan los supuestos en los que el título tendrá una vigencia especial.

En el supuesto regulado en el punto a) se prevé que, en el caso de acogimiento permanente, se podrá renovar hasta los 25 años de la persona acogida si continúa viviendo con la misma persona responsable de la unidad familiar, pero no se exige el cumplimiento del requisito de dependencia económica regulado en el artículo 6, punto 3. Dado que en el artículo 6 no se ha señalado ninguna salvedad para este supuesto, se interpreta que este último requisito es de plena aplicación al mismo. En ese caso, se recomienda sustituir la redacción por “se podrá renovar hasta los 25 años conforme a lo establecido en el artículo 6” u otra redacción similar.

El **Capítulo IV “Medidas de apoyo a las familias monoparentales”** determina la obligación de la Comunidad Autónoma de La Rioja de establecer medidas de apoyo a estas familias en los ámbitos fiscal, de educación universitaria y no universitaria, de transporte, de vivienda, cultural, deportivo y lúdico, de servicios sociales, así como de integración laboral, determinando, así mismo, medidas concretas de apoyo, mediante su equiparación a las familias numerosas.

Se incluyen también en este capítulo en el artículo 25 los requisitos para el acceso a las medidas de apoyo de naturaleza económica. Dada la indeterminación jurídica del concepto “de naturaleza económica” se

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 5 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2021/012536	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2021/0852432
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Auditor de Gestión				
2 Jefe de Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Púb				
3				



recomienda que en la normativa que se apruebe en desarrollo de la presente Ley quede definido para cada medida de apoyo su consideración o no como de naturaleza económica.

El **Capítulo V** regula, como indica su denominación las **“Obligaciones de los titulares y régimen sancionador”**, y concretamente, la tipificación y calificación de las infracciones, las sanciones y criterios para la graduación.

No se regulan los órganos administrativos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora, por lo que esta atribución deberá regularse reglamentariamente. Tampoco se regula la prescripción, por lo que operará el régimen fijado en el artículo 30 de la Ley 40/2015.

No obstante, con el fin de lograr una mayor seguridad jurídica y atendiendo a razones sistemáticas, se recomienda que la misma norma integre todo el régimen sancionador (infracciones y su tipificación, sanciones, graduación, competencia y prescripción, en su caso).

Disposición Adicional Sexta. Protección de datos personales

A nuestro juicio no es necesario hacer mención expresa a que los datos de carácter personal se incluirán en un registro de actividades de tratamiento, puesto que es una obligación ya prevista en el RGPD.

En relación a lo dispuesto en el segundo párrafo de la Disposición referido a que la solicitud conlleva la cesión de datos personales, debemos señalar que no queda claro cuál es la finalidad de esta previsión:

- Si lo que se pretende es prever que la legitimación para el tratamiento se basa en el consentimiento de la persona interesada, ha de tenerse en cuenta que el RGPD ha cambiado sustancialmente el planteamiento de la legislación anterior en cuanto al consentimiento. Así lo explica la Agencia de Protección de Datos en el informe 200012/2018 *“cabe decir que, con carácter general, la base jurídica del tratamiento en las relaciones con la Administración, en aquellos supuestos en que existe una relación en la que no puede razonablemente predicarse que exista una situación de equilibrio entre el responsable del tratamiento (la Administración), y el interesado (el administrado) no sería el consentimiento (art. 6.1.a) RGPD), sino, según los casos, el cumplimiento de una obligación legal (art. 6.1.c) RGPD) o el cumplimiento de una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos (art. 6.1.e) RGPD)”*.

De lo que se desprende que, en este caso, la legitimación para el tratamiento de los datos de carácter personal vendría dada, no por el consentimiento, sino por la propia Ley en base en los

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 6 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2021/012536	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2021/0852432		
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1	Auditor de Gestión				
2	Jefe de Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Púb				
3					



supuestos 6.1 c) o e) del RGPD. A mayor abundamiento, no sería válido un consentimiento tácito como el previsto, de acuerdo a lo señalado en el siguiente párrafo de este informe.

- Si lo que se persigue es disponer del consentimiento para la posterior consulta de datos, ello supondría una autorización implícita e indiscriminada tanto en cuanto a los propios datos a recabar como a las posibles Administraciones cedentes, lo cual no sería lícito conforme al RGPD. Y así, la Agencia Española de Protección de Datos, señala, en el mismo informe citado anteriormente: “El RGPD no admite el consentimiento “tácito”, ya que el art. 4.11 sólo considera “consentimiento del interesado”: toda manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca por la que el interesado acepta, ya sea mediante una declaración o una clara acción afirmativa, el tratamiento de datos personales que le conciernen. Como el consentimiento tácito no deriva de una “declaración” o una “clara acción afirmativa”, no sería válido un “consentimiento tácito”.

En conclusión, consideramos que bastaría con que esta Disposición previera con carácter general el sometimiento en el tratamiento de los datos de carácter personal a la protección que determina el RGPD, la LOPDGDD, y demás normativa de aplicación.

Aspectos formales

- **Artículo 13.** Se sugiere modificar el título por “Órgano competente para resolver”. De igual forma, por precisión y claridad en el texto, se sugiere sustituir la expresión “otorgar, denegar o archivar el expediente” por “resolver”.
- Las Disposiciones **Adicional Segunda** y **Final Primera** llevan por título “Desarrollo reglamentario” y “Desarrollo”, respectivamente. Ambas se refieren al posterior desarrollo reglamentario de la Ley. Por mayor claridad del texto y por razones de sistemática se sugiere eliminar la Disposición Adicional Segunda e incluir el contenido de ambas disposiciones en la Disposición Final Primera.
- En el título de la Disposición adicional cuarta aparece por error un doble punto.
- Se recomienda usar el mismo criterio en todos los casos en relación con las denominaciones de los capítulos, artículos y disposiciones, puesto que en el texto:
 - o Las denominaciones de los Capítulos aparecen unas veces en minúsculas y otras en mayúsculas.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2021/012536	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2021/0852432
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1	Auditor de Gestión			
2	Jefe de Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Púb			
3				



- Las denominaciones de los artículos y disposiciones unas veces finalizan con punto y otras no.
- El título de las disposiciones unas veces aparece con las iniciales en minúscula y otras en mayúscula.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 8 / 8
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora	
00860-2021/012536	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2021/0852432	
1 Auditor de Gestión				
2 Jefe de Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Púb				
3				