

INFORME SSCC 2025/55 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE FAMILIA MONOPARENTAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposición de carácter general: Decreto. Competencia administrativa: Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad. Familia monoparental. Situación de monoparentalidad. Requisitos. Procedimiento para obtención de título. Modificación de la ley de familia numerosa.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía, texto del proyecto de decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO. - Con fecha 17 de octubre del año 2025 se ha recibido, en los Servicios Centrales de Gabinete Jurídico, petición de informe del proyecto de "Decreto por el que se regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental en la Comunidad Autónoma de Andalucía", Versión 8 de 15/10/2025, acompañado de la restante documentación obrante en el expediente de tramitación y el índice de la misma, a fin de que se emita el preceptivo informe.

Por ello, el presente informe versará sobre la tramitación del proyecto de decreto y sobre el texto del borrador de decreto (V8 14/10/2025).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. –Objeto.

El objeto del Decreto proyectado consiste en regular el reconocimiento de la condición de familia monoparental y/o en situación de monoparentalidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como determinar los requisitos y el procedimiento para la obtención del título que acredite dicha condición.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 1/22	




Debe tenerse en cuenta que se pretende la modificación del Decreto 172/2020, de 13 de octubre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y su categoría, la expedición, renovación, modificación o revocación del título y del carné de familia numerosa, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, pretendiendo por un lado, adaptar el procedimiento a la realidad social de la juventud andaluza, y por otro, conseguir una mayor simplificación administrativa en el sistema de renovación de los títulos de familias numerosas.

El decreto justifica su necesidad en que: *“La importancia de reconocer a la familia como institución fundamental de la sociedad aparece consagrada por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en virtud de la cual, en el artículo 16.3 se reconoce a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. Posteriormente, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada el 7 de diciembre de 2000, en su artículo 33.1 se establece que “se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social”. Al igual que ha sucedido en el resto de Europa, la familia ha experimentado profundas transformaciones tanto en lo referido a su estructura como a la cultura familiar que la legitima. Confluyen hoy en día además de las familias nucleares de carácter convencional, otros modelos de familias como las monoparentales.*

En la actualidad, la complejidad y diversidad de modelos familiares es una realidad innegable que debe ser reconocida y abordada por los poderes públicos, para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales. En este sentido, la Administración de la Junta de Andalucía viene reconociendo estas singularidades sociológicas y asume la responsabilidad en la puesta en marcha de medidas que atiendan a todas las familias, de manera especial a aquellas que por diversas circunstancias sociofamiliares deben tener una especial protección, como es el caso de las familias monoparentales. Entre los problemas fundamentales a los que tienen que hacer frente las familias monoparentales se encuentran los económicos, la conciliación de la vida laboral con el cuidado de sus hijos e hijas, la sobrecarga de responsabilidades, los laborales y los relacionados con la vivienda. Según los datos de la última Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE) relativo al 2024, los hogares monoparentales son los más expuestos a la pobreza y exclusión social. Hasta la fecha, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, las familias monoparentales no tienen ningún régimen jurídico ni regulación administrativa que las ampare ante las administraciones públicas, por lo que con la pretensión de lograr la necesaria protección y apoyo a las familias monoparentales en el marco de la política de protección a las familias en Andalucía, se pone de manifiesto la necesidad de articular un procedimiento de reconocimiento de las mismas, determinando los criterios que definan la condición de familia monoparental, lo que permitirá su apoyo y protección. (...)

(...) Así pues, con la pretensión de lograr la necesaria protección y apoyo a las familias monoparentales en el marco de la política de protección a las familias en Andalucía, se hace imprescindible articular un procedimiento de acreditación de las mismas, determinando los criterios que definan la condición de familia monoparental, lo que permitirá su reconocimiento y por ende su apoyo y protección. El objetivo principal del presente decreto es el reconocimiento de las familias monoparentales en el ámbito territorial de Andalucía y la identificación de las mismas como grupo social que requiere una atención especial y diferenciada en las políticas sociales de familias. La entrada en vigor de este marco regulador traerá consigo un incremento de la seguridad jurídica de las familias monoparentales que contarán con un título válido en todo el territorio de la

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 2/22	



Comunidad Autónoma que acredite dicha condición, especialmente en relación a los servicios que pudieran corresponderles y las ayudas de las que pudieran ser beneficiarias, en los procedimientos de gestión y tramitación de prestaciones por parte de las diferentes Consejerías.”

En cuanto a la modificación el Decreto 172/2020, de 13 de octubre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa se ampara en que “(...)se pretende por un lado, adaptar el procedimiento a la realidad social de la juventud andaluza, y por otro, conseguir una mayor simplificación administrativa en el sistema de renovación de los títulos de familias numerosas. La incorporación de esta modificación viene justificada por un análisis de la situación de las familias y los hijos e hijas jóvenes en edad de estudios universitarios o de formación profesional, en donde la mayoría finalizan cada vez más sus estudios más allá de los veintiún años, que es la condición general establecida en el artículo 31. 1 a) de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas para mantener el derecho a continuar en la condición de familia numerosa. Por lo tanto, se ha constatado que la edad de permanencia de los hijos e hijas en el hogar familiar se ha dilatado como consecuencia de la duración de los estudios y del tiempo necesario para que las personas jóvenes puedan contar con independencia económica para conformar un proyecto de vida propio e independiente al de sus padres y madres. Por esta razón, resulta necesario implementar este cambio normativo, teniendo en cuenta para la vigencia inicial del título el momento en el que se cumplen los 26 años de edad del último o última de los hijos o hijas que reúna los requisitos para el mantenimiento del derecho a ostentar la condición de familia numerosa previstos en la citada Ley.”

SEGUNDA. – Competencia.

Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de decreto exige partir de la Constitución Española de 1978. El artículo 149.1 no reserva una competencia exclusiva sobre la materia al Estado, permitiendo que, por vía del artículo 149.3, las Comunidades Autónomas las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. El artículo 148.1º.20 de la Constitución, permite que las Comunidades autónomas puedan adquirir competencias en materia de Asistencia Social.

No obstante, la protección de la familia se encuentra dentro de los principios rectores de la política social y económica. **Artículo 39**

- “1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.*
- 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.*
- 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.*
- 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.”*

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, dispone en **su artículo 17**, que se encuentra dentro de los derechos y deberes; la protección de la familia.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 3/22





“1. Se garantiza la protección social, jurídica y económica de la familia. La ley regulará el acceso a las ayudas públicas para atender a las situaciones de las diversas modalidades de familia existentes según la legislación civil.

2. Todas las parejas no casadas tienen el derecho a inscribir en un registro público sus opciones de convivencia. En el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, las parejas no casadas inscritas en el registro gozarán de los mismos derechos que las parejas casadas.”

Así como el artículo 18 relativo a los menores: *“1. Las personas menores de edad tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía la protección y la atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social, así como a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes.*

2. El beneficio de las personas menores de edad primará en la interpretación y aplicación de la legislación dirigida a éstos.”

Y también como objetivo básico de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el artículo 10.

El Decreto 161/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, establece en el artículo 1 que corresponde a esta Consejería, entre otras competencias, las políticas de promoción y apoyo a las familias y de conciliación. Y en particular, atribuye en el artículo 6.2. del citado Decreto a la Secretaría General de Familias, Igualdad, Violencia de Género y Diversidad, la competencia para la dirección y coordinación de las políticas en materia de familias monoparentales.

TERCERO. -Marco normativo.

Analizada la competencia, descendiendo al ámbito de los textos normativos, debemos tener presente a la hora de evacuar el presente informe la siguiente normativa.

El Parlamento Europeo aprobó el 25 de octubre de 2011 una resolución específica sobre la situación de las madres solteras (2011/2049), instando a los Estados miembros como responsables, a que establecieran los mecanismos necesarios para garantizar unas condiciones razonables para las madres solteras y para sus hijos e hijas y a que adaptasen sus políticas públicas a los diferentes modelos y situaciones familiares para acabar con la situación de discriminación en la que se encuentran los progenitores únicos desde los puntos de vista social y económico.

Posteriormente, 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, compele a los Estados miembros a desarrollar medidas adaptadas al ámbito de las familias monoparentales.

Finalmente, se ha impulsado por la Comisión Europea la Estrategia Europea para la Igualdad de Género 2020-2025, en la que se valoran las dificultades de conciliación laboral y cuidados, entre otras, en las familias

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 4/22





monoparentales, indicando la necesidad de disponibilidad, para este colectivo, de escuelas infantiles, protección social y ayuda domiciliaria.

CUARTO. - Rango normativo.

En cuanto al rango normativo de la disposición sometida a informe, el artículo 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros.

En igual sentido, la Ley 6/2006, de 24 octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 27.8 atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan; el artículo 44 dispone que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes; y el artículo 46.2 dispone que revestirá forma de decreto acordado en Consejo de Gobierno, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste.


Como recoge el propio expediente, algunas Comunidades Autónomas han establecido el régimen jurídico de las familias monoparentales a través de leyes aprobadas por su respectivos Parlamentos, como son los casos de La Rioja (Ley 3/2023, de 7 de marzo), Murcia (Ley 1/2023, de 23 de febrero), Navarra (Ley 5/2019, de 7 de febrero) y Cataluña (Ley 18/2003, de 4 de julio); otras lo han hecho a través de Decretos aprobados por sus respectivos Consejos de Gobierno, como son los casos de Asturias (Decreto 19/2023, de 10 de marzo), Baleares (Decreto 28/2020, de 22 de septiembre), Cantabria (Decreto 26/2019, de 14 de marzo), Comunidad Valenciana (Decreto 19/2018, de 9 de marzo); y otras incluso por Orden de la propia Consejería competente en la materia, como ha sido Aragón (Orden 384/2019, de 4 de abril).

QUINTO. - Estructura.

En cuanto a la estructura, el Decreto se divide en una exposición de motivos, veintiún artículos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

SEXTO. - Tramitación.

Al proyecto de decreto de referencia atendiendo a la fecha del acuerdo de inicio, 14 de octubre de 2024, le resultaría de aplicación la normativa reguladora de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, en adelante MAIN, contenida en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, así como lo dispuesto en la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, todo ello conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley 3/2024, de

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 5/22	



6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

6.1.- Consulta pública.

Según el contenido del informe de la Secretaría General Técnica y de la MAIN, el proyecto ha sido sometido a consulta pública previa en el periodo comprendido entre el 12 de mayo y el 1 de junio de 2023. Se recibieron aportaciones de la Asociación Madres Solteras por Elección.

No consta en el expediente el certificado correspondiente a dicho trámite.

6.2. Trámite de audiencia e información pública.

Mediante Resolución 15 de octubre de 2024 se acuerda la realización del trámite de audiencia a las siguientes entidades: Asociación “Madres Solteras por Elección”; Asociación “Club “Malasmadres”; Federación Andaluza de Familias Numerosas; Asociación “Crezco, Familias LGTBI de Andalucía”; Asociación de Familias y Mujeres del Medio Rural (AFAMMER); Federación andaluza de asociaciones de familias de acogida y colaboradoras; Colegio Oficial de Psicología de Andalucía Occidental; Colegio Oficial de Psicología de Andalucía Oriental; Colegio profesional de Educadores Sociales; Consejo Andaluz de Colegios Profesionales y Oficiales de Trabajo Social. Respecto de las entidades, se han recibido observaciones de la Asociación “Madres Solteras por Elección”.

Mediante la Resolución de 15 de octubre de 2024 se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto. Se han recibido alegaciones de D^a. Aurora Sáez Manzano, D^a. Isabel Corrales Sierra, Asociación Málaga Acoge y Andalucía Inclusiva COCEMFE.

Se destaca que la modificación del Decreto 172/2020, de 13 de octubre, no se incluía en el texto que se sometió a audiencia e información pública. La citada modificación se incorporó en la versión 3 del texto fechada el 3 de abril de 2025.

Consideramos que la modificación es sustancial. La Sentencia del Tribunal Supremo 1262/2023, de 16-10-23, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2020 (ROJ: STS 3630/2020 - ECL.ES.TS:2020.3630), dictada en el recurso contencioso administrativo núm. 455/2018:

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 6/22	



«Más concretamente, sobre la posibilidad de integración del vicio de nulidad en la elaboración de la norma reglamentaria, por omisión del trámite de audiencia de interesados, hay que traer a colación las sentencias dictadas el 10 de noviembre de 2020 (recurso de casación núm. 455/2018), y el 30 de septiembre de 2020 (recurso contencioso administrativo núm. 36/2019). En esta último se dijo que: "4º También tiene declarado la jurisprudencia que a lo largo del procedimiento de elaboración de un reglamento -precisamente por ese principio participativo que lo informa- es frecuente que va-ya cambiando la redacción del texto proyectado.


Esto es normal, pero al no aplicarse el principio contradictorio la regla general es que no es exigible reiniciar una y otra vez los trámites de audiencia, información o recabar informes a medida que en ese proceso de elaboración va cambiándose el proyecto que se gesta. 5º Esta regla general tiene como excepción aquellos casos en que los que en una nueva versión del proyecto se introducen cambios sustanciales, que afectan a los aspectos nucleares de lo proyectado (cf. sentencias de esta Sala, Sección Sexta, de 23 de enero de 2013, recurso contencioso-administrativo 589/201121; de la Sección Tercera de 21 de febrero de 2014, recurso de casación 954/2012: dos sentencias de la Sección Cuarta, ambas de 19 de mayo de 2015, recursos contencioso-administrativos 534 y 626/2012 o la sentencia de la Sección Tercera 1253/2018, de 17 de julio, recurso contencioso-administrativo 400/2017, entre otras)"

En definitiva, en el caso de cambios o alteraciones en el proyecto tras el trámite de audiencia o información pública, aunque hayan sido sugeridas en el curso de la propia tramitación, será necesario reiterar el trámite si los cambios introducidos son sustanciales; definida la sustancialidad en los términos ya vistos: que los cambios introducidos afecten a aspectos nucleares de lo proyectado, tanto por la relevancia intrínseca de las alteraciones como por su significación relativa, esto es, poniéndolas en relación con el conjunto de la disposición a fin de determinar en qué medida alteran de manera sustantiva el modelo regulatorio inicialmente propuesto. Como dijo la Sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2022 (RC 4145/2021), tal sustancialidad deriva de que se trate de una modificación en el texto aprobado respecto del que fue sometido a información pública que suponga "una modificación esencial de la norma... en su concepción o estructura", "en su finalidad" o "en cuestiones tan esenciales que requieran un nuevo período de información pública."

Las modificaciones introducidas en el presente Decreto, después del trámite de audiencia, son sustanciales.

Las consecuencias de no volver a conceder trámite respecto a las modificaciones introducidas en el Decreto pueden suponer la nulidad de la tramitación y por lo tanto del Decreto. Por lo que, estimamos imprescindible, volver a dar trámite de audiencia del borrador final del presente Decreto si no se quiere incurrir en un vicio de nulidad de acuerdo con lo recientemente señalado por otra Sentencia del Tribunal Supremo: STS 1900/2025- ECLI:ES:TS:2025:1900 de 6 de mayo de 2025.

En cuanto a la valoración de las alegaciones el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de 16 de abril de 2025 señala lo siguiente:

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 7/22	



(...) se ha recibido del órgano proponente la siguiente:

MAIN de fecha 7 de abril de 2025. En la misma se detallan las observaciones y sugerencias efectuadas en los informes preceptivos y facultativos recibidos, así como en los trámites de audiencia e información pública; se incorporan algunas al texto del proyecto y se fundamenta, en términos generales, la no asunción de las restantes. Con carácter general, todas las aceptadas tienen su reflejo en el nuevo texto adaptado a las mismas.

En relación con lo anterior, sin perjuicio de la valoración que se contiene en la MAIN, se pone de manifiesto la falta del documento preceptivo de valoración de las alegaciones presentadas. Dicha valoración debe constituir un documento independiente y preceptivo del expediente, conforme a lo dispuesto en el artículo 45.1.g) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

“g) Junto a la memoria o informe sucintos que conforman el expediente de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas, así como informe de valoración de las alegaciones planteadas en la tramitación del proyecto”.

Por otra parte, se ha expedido el correspondiente certificado del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia.

6.3.- Informes

Se han emitido los siguientes informes preceptivos:

Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, sin observaciones.

Secretaría General para la Administración Pública (dos informes, con motivo de la modificación del decreto 172/2020).

Dirección General de Presupuestos (dos informes, con motivo de la modificación del decreto 172/2020).

Unidad de Igualdad de Género.

Informe de la Dirección General de Infancia, Adolescencia y Juventud, con observaciones.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 8/22	



Comisión Consultiva del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, con observaciones.

Asimismo, consta informe del Delegado de Protección de Datos, de la Dirección General de Prestaciones, Ayudas y Subvenciones, de la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego e informes de la Agencia Digital de Andalucía.

Se ha solicitado informe facultativo a todas las Consejerías.

En cuanto a la valoración de los informes, nos remitimos a lo señalado anteriormente respecto de la necesidad de aportar un documento independiente que contenga la valoración de las observaciones recibidas.

La MAIN, conforme a lo dispuesto en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, y en la Guía Metodológica, debe incluir “resúmenes” de las principales aportaciones recibidas en dichos trámites. Sin embargo, la valoración completa ha de realizarse en el preceptivo informe de valoración, conforme a lo dispuesto en el artículo 45.1.g) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Asimismo, se indica que, el último informe de la Secretaría General Técnica, de 16 de abril de 2025, es anterior a la emisión de los siguientes informes: informe de la Comisión Consultiva del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, segundo informe de la Secretaría General para la Administración Pública, segundo informe de la Dirección General de Presupuestos, segundo informe de la Agencia Digital de Andalucía, informe de la Dirección General de Prestaciones, Ayudas y Subvenciones e informe de la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego.

En relación con el informe emitido por la Comisión Consultiva de la Transparencia y la Protección de Datos el 9 de junio de 2025, no se ha acogido por el órgano proponente la sugerencia que transcribimos:

“En relación con la consignación del dato de la fecha de nacimiento de los descendientes, que se contempla en la letra d) del artículo 15, se sugiere que se valore si dicho dato resulta adecuado, pertinente y limitado a lo necesario en relación con la finalidad para la que se trata (principio de minimización de datos, establecido en el artículo 5.1 letra c) del RGPD), habida cuenta de que la fecha de nacimiento puede suponer la comunicación de un dato relativo a la salud (es decir, el tratamiento de una categoría especial de datos personales que, por regla general, está prohibido según el artículo 9.1 del RGPD), en aquellos supuestos en que los descendientes tengan 26 o más años de edad y, por tanto, su integración en la familia monoparental obedezca exclusivamente a que tienen un grado de discapacidad igual o superior al 33%, un grado II o III de dependencia o estén incapacitados para trabajar, según dispone el artículo 4.1 letra a) del proyecto de Decreto.”

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 9/22	



6.4. Contenido y estructura de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

Por lo que respecta a la estructura y contenido de la MAIN, la misma se ajusta al esquema previsto en la normativa de aplicación y en la Guía Metodológica.

Destacamos que en la MAIN, se alude a la normativa que en esta materia, se ha aprobado recientemente en otras Comunidades Autónomas: “Así, algunas Comunidades Autónomas han establecido el régimen jurídico de las familias monoparentales a través de leyes aprobadas por su respectivos Parlamentos, como son los casos de La Rioja (Ley 3/2023, de 7 de marzo), Murcia (Ley 1/2023, de 23 de febrero), Navarra (Ley 5/2019, de 7 de febrero) y Cataluña (Ley 18/2003, de 4 de julio); otras lo han hecho a través de Decretos aprobados por sus respectivos Consejos de Gobierno, como son los casos de Asturias (Decreto 19/2023, de 10 de de marzo), Baleares (Decreto 28/2020, de 22 de septiembre), Cantabria (Decreto 26/2019, de 14 de marzo), Comunidad Valenciana (Decreto 19/2018, de 9 de marzo); y otras incluso por Orden de la propia Consejería competente en la materia, como ha sido Aragón (Orden 384/2019, de 4 de abril)”.

Finalmente, se pone de manifiesto que en el informe de la Secretaría General Técnica se ha incluido el informe de valoración sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2004, de 6 de febrero.

6.5. El presente Decreto tiene por el desarrollo de una ley, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. Además de definir la familia monoparental, afectando y desarrollando normativa con rango de ley.

Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2004, Rec. nº 3997/2001: “...cuando se dicta un Decreto autonómico en virtud de las competencias atribuidas en la materia por la Ley del Medicamento, que tiene carácter de básica, dicho reglamento pertenece a la categoría de los que la Sala viene considerando como ejecutivos de las leyes. Esta apreciación no resulta desvirtuada porque el Decreto autonómico en cuestión se limite a adaptar al ámbito de la Comunidad Autónoma ciertos Reales Decretos estatales de desarrollo de la Ley del Medicamento. Pues debe considerarse evidente que, al ejercer potestades normativas en el marco de la Ley básica estatal, la Comunidad Autónoma esta ejerciendo una potestad reglamentaria propia con un contenido autónomo respecto a la del Estado. Por ello, a efectos de la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Estado, los Decretos como aquel sobre el que versa el proceso no pierden su carácter de normas ejecutivas de la ley, toda vez que pueden establecer un contenido complementario, precisamente en virtud de las potestades autonómicas. Por ello debe considerarse preceptivo requerir informe del Consejo de Estado de acuerdo con el artículo antes citado de su Ley Orgánica reguladora, o en su caso, del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma”.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 10/22	



Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.3 de Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, debe solicitarse informe preceptivo al Consejo Consultivo de Andalucía.

SÉPTIMO. - Al formular observaciones sobre el contenido del proyecto de Decreto debe distinguirse, tal y como exige el artículo 80.3 ROFGJ, entre las objeciones de legalidad y las propuestas de posibles mejoras técnicas en el texto.

Como observaciones de legalidad, realizaremos las que siguen:

7.1.- Artículo 3: Concepto de familia monoparental y en situación de monoparentalidad.

-Apartado 1: La especial consideración de las familias monoparentales no ha sido ajena a nuestro ordenamiento jurídico y el legislador ha mostrado una especial sensibilidad en su protección, si bien como resulta de la regulación actual, queda limitada a supuestos especiales, en concreto discapacidad del hijo y nacimiento o adopción múltiples (art. 48.6 del Estatuto de los Trabajadores) y prestación económica por nacimiento de carácter no contributivo (art. 182 Ley General de la Seguridad Social).

La Ley 35/2007, de 15 de noviembre aborda, por primera vez, la protección de las familias monoparentales, si bien en relación con las prestaciones no contributivas por maternidad, en cuya disposición final segunda ha modificado el apartado 1 del artículo 185 del texto refundido de la Ley general de la seguridad social, Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los siguientes términos: “(...)Se entenderá por familia monoparental la constituida por un solo progenitor con el que convive el hijo nacido o adoptado y que constituye el sustentador único de la familia.”

La familia monoparental, por lo tanto, en un principio se ha identificaba con las familias en las que están los hijos al cuidado de un único progenitor. No obstante, a medida que ha ido evolucionando la normativa, se ha ampliado el concepto de unidad familiar no solo a la constituida por un solo progenitor (que ostenta la patria potestad de los menores) si no también a los que en defecto de los que ejercen la patria potestad, asuman la función de cuidados de los niños menores. Así el 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, insta a los Estados miembros a que adapten la conciliación no solo a los progenitores si no a los cuidadores.

Nuestra comunidad autónoma, se encuentran preceptos que definen la familia monoparental. Por ejemplo en 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, donde define a la familia monoparental como: “A los efectos de lo establecido en este Decreto, se entenderá que el alumno o alumna menor de edad o mayor de edad sujeta a patria potestad prorrogada o

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 11/22	



tutela pertenece a una familia con la condición de monoparental, cuando su patria potestad esté ejercida por una sola persona o, cuando siendo ejercida por dos personas, exista orden de alejamiento de una de ellas con respecto a la otra con la que convive el alumno o alumna.” Otro ejemplo, puede encontrarse en el artículo 11.3 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía: “En el supuesto de que la unidad familiar sea monomarental o monoparental con personas menores a cargo, se incrementará en un 22% más de dicha prestación, una sola vez por unidad familiar, en las siguientes circunstancias: a) Las personas menores a cargo han sido reconocidas en el Registro Civil solo por la persona solicitante, siendo ésta la que los tiene a cargo) Las personas menores a cargo han sido reconocidas por dos personas progenitoras pero una de ellas ha fallecido sin derecho a percibir las personas menores la pensión de orfandad. ” Es decir, se ha vinculado a la patria potestad.

Por ello, consideramos que, en aras de la seguridad jurídica, el presente decreto debiera contemplar un concepto de familia monoparental restrictiva, en tanto en cuanto, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del presente borrador, se otorga un título y un carnet de familia monoparental. El otorgamiento de este título o carnet, por el que se reconozca la condición de familia monoparental en Andalucía, de la manera que se encuentra redactada, sería más amplio que el de las normas tributarias, educativas o de la Renta Mínima de Inserción Social. Lo que pueda llevar a que una familia que tiene la condición de familia monoparental, con un título y un carnet, no se vea beneficiada por las normas tributarias o en materia de subvenciones, o sectoriales destinadas a las familias monoparentales. Esto implicaría un riesgo para la seguridad jurídica de las familias y de la propia Administración, ya que, por ejemplo, a una familia monoparental conforme a la redacción actual del presente decreto (es decir, descendientes hasta 25 años) no se le aplicaría el artículo 11.3 del Real Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, pues, como sucede también con la normativa tributaria, solo contempla la familia monoparental hasta los 18 años. Es una de las consecuencias de que la definición de la familia monoparental se realice por vía de Decreto y no por vía de Ley, que conllevaría una igualdad de rango que permitiría una homogenización del ordenamiento jurídico. Al regularse la familia monoparental en una norma reglamentaria, se encuentra subordinada a las disposiciones con rango de ley, que tienen prevalencia jerárquica.

Nos parece acertado que el texto del decreto se amplie a las personas que ejerzan la tutela, la medidas de apoyo para ejercicio de la capacidad jurídica, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar, en tanto en cuanto cumple con 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, compele a los Estados miembros a desarrollar medidas adaptadas al ámbito de las familias monoparentales. No obstante, la definición in fine de “*respecto de las personas que dependan de la misma*” podría incluir a los hijos que ostenten las medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica de uno de sus progenitores o ascendientes o hermanos. La tutela, tiene una función de sustituir a la patria potestad, con ciertas peculiaridades, como entre hermanos , pero no así las medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, que se puede tener respecto de un hermano, un ascendiente o sobre una persona sobre la que no se tenga vínculo alguno de parentesco. Esta última situación no se podría incluir en la familia monoparental. Puesto que el foco de la normativa (europea y nacional) y la jurisprudencia es la protección del menor o descendiente, no del ascendiente como de manera

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR

MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN

09/12/2025

VERIFICACIÓN

TNZJRDC9196596966A2472A252965C

PÁG. 12/22





clarividente expone la Sentencia 140/2024, de 6 de noviembre de 2024 del Tribunal Constitucional y recoge la propia exposición de motivos. Por lo que debe precisarse este extremo. A los efectos se sugiere que el tenor del precepto sea el siguiente: “*Se entenderá por familia monoparental la unidad familiar compuesta por una sola persona progenitora y una o más personas descendientes vinculadas a ella por filiación o adopción que dependan en exclusiva económicamente de ella. A los efectos de este decreto, se equipará a la condición de persona progenitora aquella que ejerza, en exclusiva, tutela, medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar, en defecto de los que ejercen la patria potestad, respecto de las personas que dependan de la misma.*”

-Apartado 2: “*Asimismo, se equipará a la familia monoparental aquella unidad familiar en la que, aunque haya dos personas progenitoras, se produzca alguna de las siguientes situaciones:*” En relación a lo que se ha expuesto en el apartado anterior, las equiparaciones que se realizan en este apartado segundo, sin embargo, no podrían considerarse como familia monoparental a excepción de la prevista en la letra c). Ya que el artículo 65 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género prevé las medidas de suspensión de la patria potestad o la custodia de menores, con la objeción que haremos a continuación. El resto de las situaciones no constituirían una familia monoparental tal y como ha sido definida por la normativa y por la jurisprudencia. Destacando los siguientes problemas.

En primer lugar, por la transitoriedad de las situaciones, las cuales no implican (a excepción de la letra c) la privación o suspensión de la patria potestad, pero, es más, implican la existencia de dos progenitores o guardadores. Se ha optado por aplicar la definición de monoparentalidad prevista en artículo 13 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. No obstante, esta definición hace alusión al posible incremento de prestación, pero extenderlo al concepto de familia monoparental en Andalucía supone una gran inseguridad jurídica. Estos supuestos pueden incentivar el fraude para acogerse a la condición de familia monoparental. Esta ampliación del concepto de familia numerosa, no se adaptaría a la jurisprudencia vigente sobre monoparentalidad. Véase la Sentencia 140/2024, de 6 de noviembre de 2024 del Tribunal Constitucional, o la Sentencia del Tribunal Supremo ha dictado sentencia el 15 de octubre de 2024 –sentencia 1612/2024 (ECLI:ES:TS:2024:4948), recurso de casación 5372-2022 o Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en STS 169/2023, de 2 de marzo, recurso de casación para la unificación de doctrina 3972-2020.

El apartado segundo contempla unas situaciones que no gozan de seguridad jurídica. Como por ejemplo un impago de pensiones. En el caso de interponer una demanda por impago de 3 mensualidades ya se reconocería la situación de monoparentalidad. No obstante, ¿qué sucedería si la demanda es desestimada? ¿O si del procedimiento de la acción penal el acusado resulta absuelto?. Además de que no resulta asimilable el impago de 3 mensualidades de pensión con una familia en la que haya un solo progenitor.

A mayor abundamiento, sería conveniente, debido a la naturaleza transitoria o temporales que prevén los supuestos de las letras a) a d), especificar que se trataría de familias en situación de monoparentalidad, no monoparentales. Las situaciones que se plantean en las letras a), b), d) son situaciones reversibles y, hasta cierto punto, temporales.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 13/22	



Por lo que, se sugiere que, en primer término, se exija una resolución judicial firme que permita dotar de seguridad jurídica y cierta certeza a la situación para garantizar el correcto reconocimiento de la situación de monoparentalidad y el acierto y eficacia del reconocimiento de la monoparentalidad . Del mismo modo, en aras a la seguridad jurídica, debería precisarse que sucedería cuando cesasen o se subsanen las situaciones previstas en este apartado segundo, entendiendo que cesaría la situación de monoparentalidad.

- a) El primer supuesto contempla los supuestos en los que se produzca el impago de pensiones (3 meses) y hayan sido reclamados judicialmente tanto por vía civil o penal. Se debe diferenciar la reclamación por vía civil con la vía penal, no siendo el plazo de tres meses de impago de la pensión (consecutivo o alterno) aplicable a las dos vías. De acuerdo con lo dispuesto en el código penal, artículo 227, : “*El que dejare de pagar durante dos meses consecutivos o cuatro meses no consecutivos cualquier tipo de prestación económica en favor de su cónyuge o sus hijos, establecida en convenio judicialmente aprobado o resolución judicial en los supuestos de separación legal, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, proceso de filiación, o proceso de alimentos a favor de sus hijos, será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a 24 meses*”. Por lo tanto, sería conveniente adaptarse a la literalidad del precepto puesto que, transcurridos dos meses consecutivos o 4 meses alternativos puede iniciarse la vía penal. Con lo que no podría reclamarse a los 3 meses sin son alternativos por la vía penal. Respecto a la vía civil, no habría problema en establecer el plazo, mínimo, de 3 meses. No obstante, sería conveniente exigir la existencia de condena firme (tanto civil como penal) en el impago de pensiones, dotando de mayor seguridad jurídica. Así como exigir que en el supuesto en el que se abonen las mensualidades, se deberá poner inmediatamente en conocimiento de la Administración, a los efectos de poder revocar la condición. Insistimos en que este supuesto produce una inseguridad jurídica importante a la Administración, así como puede fomentar el fraude o impago para beneficiarse de la situación de familia monoparental. Una cuestión es que se tenga en cuenta a la hora del ingreso mínimo por falta de apoyo financiero y otra, muy distinta, es que se le conceda la condición de familia monoparental. Puede suponer un foco importante de inconvenientes por la dificultad de controlar estas situaciones. Por lo que recomendamos que se elimine.
- b) A los efectos de seguridad jurídica, sería necesario precisar in fine, “*decretado mediante sentencia penal firme*”. Para que sea constitutivo de delito, es necesario que sea declarado mediante sentencia penal firme.
- c) Del mismo modo, sería conveniente que esta situación sea declarada mediante sentencia penal firme, a los efectos de dotar de seguridad jurídica el precepto. O, al menos, que conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, haya sido adoptado por un juez.
- d) En cuanto al supuesto previsto para ingreso en centro penitenciario u hospitalario, le resulta plenamente aplicable lo analizado en la letra a). Situaciones , especialmente la de internamiento en centro penitenciario, en la que los hijos tienen dos progenitores y , salvo que así se haya acordado en la sentencia penal, no se ha visto al recluso privado de la patria potestad o tutela. Los reclusos pueden hasta obtener retribución por los trabajos realizados, como prevé el Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 14/22	



penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

7.2.-Artículo 4. Requisitos y condiciones para el reconocimiento de familia monoparental.

-Apartado 1:

a) Como primer requisito se establece que el descendiente deberá tener menos de 26 años. No obstante, se sugiere que se equipare el régimen de monoparentalidad con el de las familias con dos progenitores en este extremo. La normativa y la jurisprudencia dictada hasta la fecha busca eliminar la desigualdad existente entre los descendientes con un solo progenitor de los que tienen dos progenitores. Es cierto que no existe una norma que defina el concepto de unidad familiar de manera específica, aunque suele usarse de referencia el artículo 82 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. En cuyo apartado 1.2ª prevé *“En los casos de separación legal, o cuando no existiera vínculo matrimonial, la formada por el padre o la madre y todos los hijos que convivan con uno u otro y que reúnan los requisitos a que se refiere la regla 1.ª de este artículo.”* Fijando el párrafo primero *La integrada por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiera: a) Los hijos menores, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de éstos.*

Esto supone una inseguridad jurídica que un decreto contradiga lo ya previsto por la normativa con rango de Ley sobre la familia monoparental, como la normativa anteriormente citada sobre IRPF o el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Uno de los principios del ordenamiento jurídico es el de la unidad, quiere decir que todas las normas están relacionadas entre sí en una estructura jerárquica, de manera que las normas inferiores deben su validez a las superiores y todas en general a la norma fundamental situada en la cúspide de la jerarquía. Más concretamente, la unidad se obtiene cuando todas y cada una de las normas del ordenamiento jurídico son válidas formal y materialmente.

- Una norma es válida *“formalmente”* si la han elaborado los órganos competentes conforme a los requisitos y procedimientos indicados en la norma superior jerárquica.

- Una norma es válida *“materialmente”* si su contenido es conforme con el de la norma superior jerárquica.

Por ello se sugiere que, en aras a la coherencia del ordenamiento jurídico se fije una edad equiparable al de las familias con dos progenitores. Consideramos que a normativa relativa a las familias numerosas no debe ser equiparable a la de las monoparentales, puesto que en el espíritu de las primeras está el incentivo con

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 15/22	



aras del fomento de la natalidad, mientras que en el espíritu de las normas en materia de familia monoparental deben estar presididas por la no discriminación y que las familias monoparentales no se vean perjudicadas respecto a las que tienen dos progenitores. No se justifica la diferencia de trato por el cual pueda considerarse una familia monoparental con un hijo de 25 años y una con dos progenitores no. Puede suponer una discriminación. Por lo que recomendamos que la edad sea hasta los 18 años.


b) En cuanto a la convivencia en el mismo domicilio con la persona progenitora se establecen varias excepciones. Debemos advertir de la dificultad de probar estas situaciones de no convivencia domiciliaria puesto que la única forma de probar la convivencia es mediante el padrón municipal. Por lo que se sugiere que sea a través del padrón municipal, como se acredite la convivencia. Una de las excepciones, como el trabajo, es difícilmente conciliable con una convivencia en el núcleo familiar, entendiéndose que el trabajo implica el traslado a otra provincia o municipio con la correspondiente necesidad de pernoctar en la ciudad del trabajo, puesto que, en caso contrario, no habría problemas.

El Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales dispone en su artículo 54.1 que “ *Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.*” Por lo que, en el caso en el que, por razón de trabajo, se abandone el domicilio familiar y se resida durante la mayoría del tiempo fuera del hogar familiar, la convivencia quedará extinguida.

Por lo que consideramos que debe exigirse la convivencia sin excepciones ya que tanto los estudios como el ingresos hospitalario no implicarían un cambio necesario de domicilio, ya que: “ *Las personas menores de edad no emancipadas tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda y custodia o, en su defecto, de sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro domicilio o municipio*” (ex artículo 54.2 de Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.)

c)Este apartado contempla la dependencia económica. Sobre este extremo, en el punto segundo se contempla la dependencia de la ascendiente con la ascendiente. Situación que no se acogería propiamente a la finalidad y la exposición de motivos del presente decreto. La normativa tiene por objeto la situación de las familias con un único progenitor o que ejerza, no a la inversa. Que sería más propia de una norma de dependencia. El incluir a personas que no estén sujetas a la patria potestad o la tutela o curatela o guarda y que implique el cuidado de una persona menor, supondría una inversión de la familia monoparental. Pongamos como ejemplo el de un hermano (soltero y sin hijos) que asume la tutela de otro. No estaríamos ante una familia monoparental. La ampliación del concepto exclusivo de progenitor que se ha venido recogiendo hasta la fecha se entiende por las figuras de la tutela, curatela o guarda cuando sustituyan a aquella, pero no para todos los casos.

Como hemos hecho referencia en el punto 7.1. del informe, el concepto debería ser restrictivo y permitiendo a las normas sectoriales que puedan ampliar el concepto en casos concretos, pero de la manera en la que

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 16/22	



están redactados, resultaría el reconocimiento de familia monoparental para que posteriormente no les sea aplicables las normas previstas para las familias monoparentales.

7.3.-Artículo 5. Categoría de las familias monoparentales y en situación de monoparentalidad.

-1. letra a): Debemos insistir en lo expuesto en nuestra consideración 7.1. Debe precisarse que cuando se dispone “personas a su cargo” en referencia a las personas sujetas a tutela, curatela, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar, que éstas personas a cargo lo estén para suplir el ejercicio de la patria potestad. Por ello, proponemos que el precepto tenga el siguiente tenor: “*Las familias monoparentales con tres o más personas descendientes o , que supliendo en el ejercicio de la patria potestad, tenga a personas a su cargo.*”

-Letra c): Convendría eliminar “o más personas descendientes”, puesto que entraría en la categoría de especiales por la letra a) que son tres o más.

Del mismo modo, debiera precisarse que las personas que estén a cargo deben ser por el único concepto de estar ejercitando la tutela, curatela, guarda o acogimiento, sustituyendo el ejercicio de la patria potestad. Como hemos mencionado anteriormente, la tutela o la guarda con fines de adopción y el acogimiento si implican un ejercicio sustitutivo de la patria potestad, pero no necesariamente las medidas de apoyo a la capacidad jurídica.

7.4.- Artículo 7. Pérdida de la condición de familia monoparental .

En el precepto se prevén dos tipos de causa de extinción de la pérdida de la condición de familia monoparental, la letra a) que es una situación de hecho y la letra b) una situación derivada de la pérdida de los requisitos exigidos en los articulo anteriores.

Se propone que se elimine la letra a), pues no es coherente con los preceptos anteriores, en tanto en cuanto la unidad de convivencia no ha sido tomada en cuenta para que se constituya la familia monoparental. En particular, con las situaciones previstas en la letra a-d) del artículo 3.2 supone situaciones de separación de hecho o legal, lo que automáticamente no implicaría una constitución de la familia monoparental, se establecen una serie de requisitos o condicionantes. Puede existir separación legal o de hecho y no ser constitutiva de familia monoparental. Por lo que, en coherencia con lo expuesto en el artículo 3 y 4, tendría mayor seguridad jurídica, decantarse por la fórmula genérica prevista en la letra b) de este artículo 7. Debe entenderse que, en cuanto que un menor no dependa económicamente de manera exclusiva de su progenitor, como por ejemplo que la persona progenitora contraiga matrimonio o constituya pareja de hecho, ya implicaría el incumplimiento de las condiciones establecidas en el borrador de Decreto. Es decir, con la letra b) se incluiría la letra a) siempre que implicase el incumplimiento de las condiciones exigidas.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 17/22	



7.5. -Artículo 10. Documentación.

-2. Documentación específica que debe constar, además de la general indicada en el apartado anterior, en función de los diferentes supuestos contemplados en los artículos 3 y 4 del presente decreto.

a) Cuando dispone cualquier medida de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica se justificará mediante la correspondiente copia de la resolución judicial o administrativa que la acuerde, debe matizarse que no se trataría de cualquier medida de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica bastaría, si no aquella que conlleven suplir el defecto de la patria potestad.

b) La separación o divorcio no implican la monoparentalidad, aun estableciendo la obligatoriedad del pago de las pensiones. No se fija como requisito el estar casado o como pareja de hecho, si no el tener un progenitor del que se dependa económicamente de manera exclusiva, si no que exista una dependencia económica de un solo progenitor, no hay familia monoparental.

d) Sobre esta cuestión ya nos hemos pronunciado, el artículo 3 descarta la monoparentalidad cuando hay dos progenitores. Además, no puede equipararse una copia de la resolución de admisión a trámite del procedimiento judicial que determine el incumplimiento de la prestación de alimentos o el abandono con una sentencia firme. Tampoco es equiparable el abandono familiar con el impago de tres mensualidades. El impago puede ser temporal y subsanado. Mientras que el abandono implicaría una inhabilitación de la patria potestad, como señala el artículo 226.2 y 233 del Código Penal. Debe resaltarse que el artículo 233 prevé la posibilidad de imponer la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad o de los derechos de guarda, tutela, curatela o acogimiento familiar por tiempo de cuatro a diez años, respecto a los artículos 229-232 del Código Penal, franja donde no se encuentra el 227 relativo a la falta de pago de pensiones. Por lo que, consideramos, que el hecho de que se produzca el impago de pensiones no debe ser constitutivo de familia monoparental en los términos señalados más arriba.

Además, que, en cualquiera de los dos casos, sería necesario que se acreditase la situación mediante sentencia judicial firme, no bastando la mera admisión de la demanda o la denuncia.

f) Y g) No consideramos, como expusimos más arriba, que se cumpla con los requisitos de la familia monoparental.

h) Sería preciso que se especificase que cuando se refiere a incapacidad para trabajar, esta deberá ser incapacidad permanente total, absoluta o gran incapacidad, como señala el apartado cuarto del artículo 4.

7.6.- Disposición adicional primera. Régimen de compatibilidad de títulos.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 18/22	



Convendría precisar que, aún siendo compatibles, no serán acumulativos.

7.7.-Disposición adicional segunda. Beneficios y ayudas para los títulos de familias monoparentales.

-Apartado 1: Como consecuencia del rango normativo, el presente Decreto no puede imponer modificaciones de normas con rango de ley al tener un rango inferior a la ley, en virtud del principio de jerarquía normativa.

-Apartado 2: En el apartado segundo tiene una redacción confusa puesto que una primera parte establece que cada norma sectorial se determinará las condiciones de acceso a los beneficios y ayudas para las familias a las que se haya reconocido la condición de familia monoparental, mientras que a continuación, se incluye una obligación de adecuación. Así, dispone: *“No obstante, la regulación vigente de cada ámbito sectorial que contemple disposiciones específicas para las familias monoparentales, seguirá surtiendo efectos hasta su adecuación, por cada una de las Consejerías en sus respectivos ámbitos competenciales, a la normativa prevista en el presente Decreto para el reconocimiento de la condición de familia monoparental”*.

Un decreto no tiene, como hemos señalado anteriormente, la fuerza necesaria para modificar preceptos que se encuentren contemplados en una norma con rango de ley. Por lo que, es cuestionable, que mediante el presente decreto se exija una adecuación a las distintas Consejerías para que se adapten al presente Decreto. La primera frase y la segunda son contradictorias entre sí.

La Dirección General de Presupuestos, de 15 de octubre de 2025, tras dos requerimientos de información, se destacan las siguientes cuestiones: *“4) Por último, en el segundo requerimiento este centro directivo solicitaba que se incorporase y explicase el impacto que esta norma tendría sobre el aumento de costes en la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (en adelante, la RMISA), puesto que el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la RMISA, contempla en su artículo 11, apartado 3, el supuesto en el que la unidad familiar sea monomarental o monoparental, de forma que, con determinados requisitos, se incrementa en un 22% adicional dicha prestación. De los supuestos o requisitos para obtener este incremento, se deduce que la definición de familia monoparental a los efectos de la RMISA en el citado decreto-ley es más restrictiva que la contemplada en el borrador de decreto que ahora se informa. Así, en su escrito de contestación, la Consejería de Inclusión Social alega que en aplicación del principio de jerarquía normativa, prevalece este decreto-ley sobre el borrador de decreto y expresamente señala que esta nueva regulación no supondría un aumento de costes en la RMISA.*

No obstante, y en aras del principio de seguridad jurídica, se solicita la inclusión de una disposición adicional en la que se circunscriban los efectos que la consideración de familia monoparental o monoparental tienen sobre la prestación del RMISA, a los requisitos y/o a la definición de dicha familia contemplado en el precitado Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre. De nuevo, el sentido favorable de este informe queda condicionado a la inclusión de dicha disposición.”

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 19/22	



Como se puede observar, en la nueva redacción no se incorpora expresamente alusión a la prestación del RMISA.

7.8.-Disposición final primera. Modificación del Decreto 172/2020, de 13 de octubre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y su categoría, la expedición, renovación, modificación o revocación del título y del carné de familia numerosa, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

-Uno. Se modifica el artículo 10, que queda redactado como sigue:

Artículo 10.3.: El precepto que se introduce supone un riesgo para la seguridad jurídica, puesto que deja en manos de cada órgano instructor competente de cada provincia a que tenga distintos criterios que puedan dar lugar a resoluciones contradictorias en la interpretación de la vigencia del título, entendiéndose que, conforme a lo expuesto en el apartado 2 del artículo 10, quedan contemplados los supuestos de vigencia. Por lo que recomendamos eliminar el citado apartado.

OCTAVO. - En cuanto a las propuestas para la mejora de la técnica legislativa.

8.1.-Disposición adicional cuarta. Especialidades por razón de materia tributaria.

En el apartado 3, del informe de la Dirección General de Presupuestos concluye lo siguiente:

3) En el informe de la DG de Tributos se confirma que en virtud del principio de jerarquía normativa, la definición de familia monoparental a efectos tributarios, mucho más restrictiva que la recogida en el proyecto de decreto objeto de informe, es la contemplada en la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Igualmente se señala que la disposición final de este borrador normativo, de modificación del Decreto 172/2020, de 13 de octubre, no tiene impacto tributario, ya que el concepto de familia numerosa a efectos tributarios es el fijado en el artículo 5 de la Ley 5/2021, de 20 de octubre, que se remite al artículo 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre. Por tanto, solo las familias definidas como tal en esa norma son las que podrán acogerse a los beneficios fiscales establecidos en Andalucía. En esta línea, por seguridad jurídica, propone la inclusión en el proyecto de decreto de una disposición adicional de especialidades por razón de la materia tributaria, con el siguiente tenor literal:

Los beneficios fiscales para familias monoparentales y para familias numerosas se regirán por lo dispuesto en la normativa tributaria específica, en los términos previstos en la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 20/22	



Dicha disposición se ha incluido en el nuevo borrador (disposición adicional cuarta), pero solo referida a las familias monoparentales. Por ello, se habrá de incluir de alguna forma, quizás en la disposición final primera, de modificación del Decreto 172/2020, de 13 de octubre, una disposición similar pero aplicable a las familias numerosas, como propone la DG de Tributos. El sentido favorable de este informe queda condicionado a dicha inclusión.

Aceptada por el órgano responsable de la tramitación la observación anterior, se modifica el texto de la disposición adicional quedando del siguiente modo:

Disposición adicional cuarta. Especialidades por razón de materia tributaria.

Los beneficios fiscales para familias monoparentales y para familias numerosas se regirán por lo dispuesto en la normativa tributaria específica en los términos previstos en la Ley 5/2021, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

No obstante, resultaría más adecuado que el contenido de esta disposición se refiriese únicamente a familias monoparentales y se reprodujese la misma disposición adicional, referida en este caso a las familias numerosas, en la disposición final primera de modificación del Decreto 172/2020, de 13 de octubre, tal y como sugiere la Dirección General de Presupuestos.

8.2. Disposición Derogatoria única.

Existe un error de transcripción en la última palabra el disponerse ecreto en vez de Decreto.

8.3. Disposición final primera. Modificación del Decreto 172/2020, de 13 de octubre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y su categoría, la expedición, renovación, modificación o revocación del título y del carné de familia numerosa, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- **Título del Decreto.** Es necesario que en el título del Decreto se haga referencia a la Modificación del Decreto 172/2020, de 13 de octubre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y su categoría, la expedición, renovación, modificación o revocación del título y del carné de familia numerosa, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa., l. b)

-Uno. Se modifica el artículo 10, que queda redactado como sigue:


Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 21/22	



En este apartado sería conveniente, para garantizar la seguridad jurídica, que el concepto de la edad se siga conforme a lo dispuesto tanto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas como en el Decreto 172/2020, de 13 de octubre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de familia numerosa y su categoría, la expedición, renovación, modificación o revocación del título y del carné de familia numerosa, en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esto es que se refleje que el límite de edad es hasta los 25 años de edad incluidos. De la manera que se redacta en el presente borrador, *cumplimiento de los 26 años de edad del último*, puede inducir a error.

Es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de mejor criterio en Derecho.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MIGUEL FERNÁNDEZ DE QUINCOCES CATÓN	09/12/2025	
VERIFICACIÓN	TNZJRDC9196596966A2472A252965C	PÁG. 22/22	