



Apuntes

## **Algunos comentarios sobre el Anteproyecto de ley de familias**

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

Apuntes 2023/04  
**Febrero de 2023**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

# Algunos comentarios sobre el Anteproyecto de ley de familias

Miguel Ángel García Díaz (URJC y FEDEA)

febrero de 2023

## **Contexto y principales objetivos**

Los autores enumeran los importantes cambios que se han producido en el concepto de familia en las últimas décadas. En su opinión, ya no existe *la familia*, sino *las familias*, en plural. Hoy es habitual ver familias formadas por parejas de hecho, familias formadas por una sola persona progenitora, familias formadas por personas pertenecientes a los colectivos LGTBI, familias en las que uno o ambos miembros de la pareja tienen hijas o hijos de uniones anteriores, familias adoptivas o acogedoras, familias procedentes de otro Estado o territorio, o en las que alguno o algunos de sus integrantes residen fuera del territorio nacional, o familias entre personas que proceden de entornos culturales o étnicos diferentes.

La exposición de motivos recuerda que España presenta una clara insuficiencia en el nivel de protección social y económica de las familias, especialmente las que tienen personas menores a cargo, que tiene su reflejo en la gran diferencia existente entre el gasto destinado a familia e infancia en términos de PIB en España (1,3% en 2019) frente a la media de la Unión Europea (2,3% en 2019). El hecho de que buena parte de la protección económica a las familias se vehicule a través de beneficios fiscales en el IRPF (mínimos familiares exentos, tributación conjunta, deducciones por razones familiares) limita su ámbito subjetivo a las unidades familiares que tributan, es decir, a las que cuentan con renta suficiente para poder tributar y aplicarse esos beneficios, dejando fuera a las familias con rentas inferiores al mínimo establecido, que precisamente son las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad desde el punto de vista económico.

El proyecto de ley tiene entre sus principales objetivos, cumplir con el hito 316 enmarcado en el Componente 22 del “Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”, de la Reforma 3 del Plan de Recuperación y Resiliencia de España de julio de 2021.

También tiene la finalidad de transponer al ordenamiento español la Directiva europea relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores (UE 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019)<sup>1</sup>

El proyecto de norma establece también un Marco estatal de apoyo a los primeros 1.000 días de vida, orientado a garantizar que todos los niños y las niñas tengan condiciones mínimas de bienestar durante su primera etapa de vida.

---

<sup>1</sup> Disposición final tercera.

La norma tiene la intención de ser el marco de referencia para las políticas familiares en todo el Estado, promoviendo una mayor coordinación y coherencia normativa, pero también el establecimiento de una protección mínima en todo el territorio español. Por tanto, se establecen criterios comunes para la red de políticas y programas estatales, regionales y locales en todas las áreas de política que inciden sobre las familias, todo ello, afirma el texto, con pleno respeto a las competencias de las comunidades autónomas y las entidades locales, y velando en todo momento por la coordinación y el trabajo conjunto de todas las Administraciones Públicas.

Los autores afirman perseguir los siguientes objetivos:

- a) el reconocimiento jurídico de los diversos tipos de estructuras familiares existentes.
- b) la determinación de las prestaciones y los servicios a los que tienen derecho según sus características y niveles de ingresos.
- c) la reducción de la pobreza infantil teniendo en cuenta los resultados de una evaluación del impacto redistributivo.

### ***Contenido de la norma***

El APL reconoce a las familias como institución social esencial y tiene como objeto el pleno reconocimiento de la diversidad de modelos familiares, buscando su protección social y económica (artículo 1).

El contenido de la ley se aplicará a todas las familias domiciliadas en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad de sus integrantes (artículo 2), considerando como tal la derivada del matrimonio o de la convivencia estable en pareja, o de la filiación y las familias formadas por un progenitor solo con sus descendientes (artículo 3). Cuenta además con un concepto amplio de integrante de la familia:

- Las personas unidas entre sí por matrimonio o que constituyan una unidad familiar, sus ascendientes, las que de ellas dependan por filiación, tutela, curatela representativa o medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica análogas, guarda o acogimiento, siempre que formen un núcleo estable de convivencia.
- Se considerará que dos personas adultas han constituido una unidad familiar cuando se trate de una pareja de hecho que conste registrada como tal en un registro público.
- Las personas individuales junto con sus ascendientes, las que de ellas dependan por filiación, curatela representativa o medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad análogas, tutela, guarda o acogimiento, siempre que formen un núcleo estable de convivencia.
- Las prestaciones y medidas derivadas de la presente ley podrán aplicarse también a las unidades familiares de pareja conviviente no registrada con descendencia común, las personas que vivan solas, o en núcleos de convivencia no familiares cuando así se prevea expresamente.

El APL incluye una definición de valores fundamentales y principios rectores bastante genéricos: “Reconocimiento del papel de las familias como agentes de solidaridad, educación, cuidado, transmisión de valores cívicos y éticos y derechos humanos fundamentales y como ámbito privilegiado para el desarrollo personal, social, emocional y afectivo, especialmente de la infancia”, “asegurar el ejercicio de la parentalidad positivas en la crianza de niñas, niños y adolescentes”, incidiendo mucho y de forma repetida en la igualdad de trato y la diversidad (artículo 4)

El texto hace alusión a cuestiones elementales, como considerar la libertad de organización de la vida familiar y de la convivencia en el respeto a los derechos fundamentales, como un principio rector de las políticas públicas de apoyo familiar.

La norma crea un Registro Estatal de Parejas de Hecho como registro centralizado de las que hayan sido previamente inscritas en los registros específicos establecidos en las comunidades autónomas y entidades locales y de aquellas otras parejas que se determine legalmente, estableciendo un plazo de dos años para su puesta en funcionamiento.

El APL incluye un cambio en el título de familia numerosa que pasará a denominarse *familia con mayores necesidades de apoyo a la crianza*, sin que cambien las condiciones de entrada a la categoría.

Se amplía al nuevo concepto de familias la prestación económica de apoyo a la crianza existente en el IRPF de 100 euros mensuales por cada menor de 3 años de edad (artículo 10) que actualmente está limitada al concepto de “mujeres con hijos menores a tres años ...” (Ley 35/2006)<sup>2</sup>. Precizando que solo es posible percibir dicha prestación por una sola vía, de modo que si cualquiera de los progenitores percibe en relación con el mismo descendiente el complemento de ayuda para la infancia prevista en la Ley del Ingreso Mínimo Vital (Ley 19/2021, de 20 de diciembre), no se tendrá derecho a la deducción por maternidad prevista en el IRPF durante el tiempo en que se perciba el IMV.

Incluye la mejora de los servicios de apoyo al cuidado y atención de familiares. En concreto establece que “Las Administraciones Públicas incrementarán progresivamente la oferta de plazas públicas en el primer ciclo de educación infantil, suficientes y asequibles con equidad y calidad y que garantice su carácter educativo, con el fin de atender todas las solicitudes de escolarización de la población infantil de cero a tres años. En su progresiva implantación se tenderá a la extensión de la gratuidad, priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social”, fijando un plazo de dos años para su cumplimiento (Disposición final decimotercera)

---

<sup>2</sup> Artículo 81. Deducción por maternidad. 1. Las mujeres con hijos menores de tres años con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes previsto en el artículo 58 de esta ley, que en el momento del nacimiento del menor perciban prestaciones contributivas o asistenciales del sistema de protección de desempleo, o que en dicho momento o en cualquier momento posterior estén dadas de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o mutualidad con un período mínimo, en este último caso, de 30 días cotizados, podrán minorar la cuota diferencial de este Impuesto hasta en 1.200 euros anuales por cada hijo menor de tres años hasta que el menor alcance los tres años de edad ....

La norma realiza un repaso extensivo de cuestiones y ámbitos en los que las administraciones públicas deberían intervenir, utilizando en la mayor parte de los casos los términos *establecerán, impulsarán o desarrollarán*, y sin llegar generalmente a establecer obligaciones precisas para tales administraciones o medidas concretas de apoyo.

Las Administraciones Públicas competentes **establecerán e impulsarán** la adopción de medidas específicas que permitan la conciliación y promuevan la corresponsabilidad, tanto en el ámbito público como en el privado, garantizando las mismas oportunidades para las mujeres y los hombres con el fin de que todas las personas puedan atender sus responsabilidades familiares, progresar profesionalmente y desarrollarse en todos los ámbitos vitales (artículo 11), sin detallar cuales pueden ser.

El Gobierno, en colaboración con el resto de Administraciones Públicas competentes, **desarrollará** un marco estatal de acompañamiento y apoyo a “los primeros 1.000 días” para garantizar un buen comienzo en la vida a todas las niñas y niños en una larga relación de ámbitos: garantía de acceso a un entorno saludable y accesible para el desarrollo de la crianza, a un sistema sanitario y educativo de calidad e inclusive, de acuerdo a la normativa vigente, a una alimentación saludable y sostenible, a recursos, información y apoyo a las familias para desarrollar de forma más positiva las habilidades y competencias parentales, de equilibrio de la vida profesional y privada para las personas adultas responsable de la crianza (artículo 12). La norma hace hincapié en que las Administraciones Públicas **deberán** prestar apoyo específico a las familias vulnerables.

El APL recoge también una relación de declaración de intenciones sobre **la promoción** por parte de las Administraciones Públicas de (artículos 13 y 14):

- actuaciones necesarias para que las personas, en particular las mujeres, no se vean obligadas a abandonar sus trabajos, ni sus carreras profesionales por razones de cuidado.
- actuaciones de sensibilización y fomento del reparto corresponsable de estos derechos
- facilitar la compatibilidad de su actividad profesional con la atención a las responsabilidades familiares.
- Incrementar progresivamente la oferta de plazas públicas en el primer ciclo de educación infantil, priorizando las personas en riesgo de pobreza.
- aumentar la oferta de servicios de atención socioeducativa, actividades de ocio, tiempo libre y culturales de niñas, niños y adolescentes en periodos no lectivos, especialmente para quienes se encuentren en las situaciones familiares.
- Fomentar la ampliación de horarios racionales y flexibles.

Las Administraciones Públicas **impulsarán** el desarrollo de servicios sociales de apoyo a las familias (artículo 17): catálogo de referencia, definición de criterios de calidad en el acceso, ordenación y evaluación, reconocimiento del derecho a los servicios de intervención familiar, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de un plan de apoyo a la parentalidad positiva, creación de centros integrados de apoyo familiar.

La Administración General del Estado **colaborará** con las administraciones autonómicas para el mantenimiento y desarrollo de servicios sociales y programas de apoyo a las familias.

Las Administraciones Públicas competentes en materia sanitaria, de conformidad con lo previsto en la legislación sanitaria vigente, **orientarán** sus actuaciones a la garantía del acceso universal a la salud, promoverán acciones dirigidas a incrementar los conocimientos y capacidades de las familias, así como a modificar las condiciones sociales, laborales, ambientales y económicas, con el fin de favorecer su impacto positivo en la salud individual y colectiva, deberán garantizar la orientación y planificación familiar y el apoyo en materia de salud sexual y reproductiva, avanzarán hacia la armonización en el conjunto del Estado del programa de vacunas y prestaciones socio-sanitarias infantiles.

Las Administraciones Públicas **garantizarán** el derecho subjetivo de las personas menores de edad y sus familias a tener acceso universal a una atención al desarrollo infantil temprana, gratuita y de calidad, y no limitada a la primera infancia, y que garantice la continuidad asistencial durante toda la vida, establecerán medidas y programas para promover la salud mental y apoyar a las familias con integrantes con problemas de salud mental.

El texto también recoge cuestiones relacionadas con la vivienda. Los planes y programas en materia de vivienda deberán incluir medidas destinadas a facilitar el acceso y atención a las necesidades habitacionales de las familias que presenten especiales dificultades o necesidades singulares. Entre las medidas **deberán contemplarse**:

- a) El incremento del límite de ingresos computables para el acceso a viviendas protegidas.
- b) La adjudicación de viviendas protegidas, estableciendo una superior puntuación en los baremos aplicables o, en su caso, un cupo reservado de viviendas en las promociones públicas.
- c) El acceso preferente a préstamos cualificados concedidos por entidades de crédito públicas o privadas.
- d) El apoyo a la adecuación de la vivienda a necesidades y realidades específicas o al acceso a viviendas adecuadas a dichas necesidades.

En línea con la importancia concedida a la diversidad, la norma recoge que las administraciones Públicas competentes deben garantizar el respeto a la diversidad familiar como principio del sistema educativo, que debe tener su reflejo en los libros de texto y demás materiales de uso educativo, las actividades socioeducativas y de ocio complementarias que se organicen en los centros educativos y la capacitación y formación del profesorado y demás profesionales del ámbito educativo. También fomentarán el uso seguro, adecuado y positivo de las TIC en el ámbito familiar.

La indicación **establecerá** dirigida a las Administraciones Públicas también se utiliza para la protección específica de las situaciones familiares en las que exista una sola persona

progenitora o para las familias numerosas y supuesto equiparados, si concretar la forma de hacerlo (capítulo III, artículos 33 a 42)

El texto incluye referencia explícita a las situaciones familiares en que existan personas pertenecientes a los colectivos LGTBI (personas lesbianas, gais, trans, bisexuales, intersexuales o pertenecientes a otras minorías sexuales o de género), de manera que a fin de dar efectividad a su derecho a formar una familia, las Administraciones Públicas pondrán en marcha las medidas oportunas **para promover** la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a los bienes y servicios públicos necesarios y a las prestaciones públicas y beneficios sociales (capítulo V)

Como ejemplo el capítulo de Vivienda y suministros básicos (artículo 30), se dice que:

*“1. Las Administraciones Públicas competentes promoverán la garantía del derecho a la vivienda con una protección especial a familias vulnerables y con menores, ante situaciones de desahucio, así como su acceso a los parques de vivienda social. En todo caso, promoverán la garantía de acceso a una vivienda digna, asequible y universalmente accesible.*

*2. Asimismo, se garantizará la protección frente a la pobreza energética y el acceso a suministros básicos, mediante el establecimiento de unos servicios mínimos garantizados para todas las personas de agua, luz, gas, comunicaciones e internet de banda ancha”*

La protección a las familias residentes en el medio rural también está recogida en el APL, de manera que las Administraciones Públicas competentes **adoptarán las medidas oportunas**, para reducir las brechas de género y garantizar a las familias residentes en el medio rural su derecho a acceder a los recursos y servicios de atención a sus necesidades, especialmente en los ámbitos de educación, con especial atención al acceso a la educación superior de formación profesional y universitaria, sanidad, transportes, vivienda, comunicaciones y servicios digitales, servicios sociales, atención a la dependencia, prevención de la violencia, conciliación, cultura, ocio y deporte. Asimismo, se **promoverán** medidas para fomentar la corresponsabilidad en el reparto de los cuidados y otras tareas familiares, y el acceso de las mujeres al mercado laboral, con políticas activas específicas para fomentar su capacitación y empleabilidad.

El APL crea un Observatorio Estatal de Familia como órgano de carácter asesor y de apoyo para el análisis, la investigación, el estudio, el seguimiento, la evaluación y la propuesta técnica de actuaciones en materia de familias.

**La norma recoge la restricción presupuestaria habitual en este tipo de leyes, quedando supeditado el desarrollo de las medidas, derechos, garantías, servicios y apoyos que se contemplan en ella a las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones Públicas competentes.**

El APL incluye una adaptación de la acción protectora del sistema de Seguridad Social a la diversidad familiar sobre las personas comprendidas en su campo de aplicación y sobre los familiares o asimilados que tengan a cargo, garantiza su extensión de manera similar a todos ellas con independencia del modelo familiar que los relacione (artículo

9). Esta declaración implica una ampliación de las obligaciones de la Seguridad Social (Disposición final primera), en especial, favorable a las parejas de hecho en su equiparación a lo anteriormente disfrutado solo por el cónyuge: complemento para pensiones inferiores a la mínima, prestaciones de asistencia social, subsidio por nacimiento y cuidado de menor, cuidados de menores afectados por cáncer o enfermedad grave, prestación temporal por viudedad, prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en supuesto de familias numerosas, monoparentales y de madres o padres con discapacidad y prestación por parto, adoración acogimiento familiar permanente o temporal no inferior a un año o guarda con fines de adopción múltiples.

El proyecto mejora también el acceso de las parejas de hecho a determinados derechos en el mercado laboral, al equipararlas con la anterior condición de matrimonio (Estatuto de los Trabajadores):

- Quince días naturales de vacaciones en caso de registro de pareja de hecho, cinco días por accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario de la pareja de hecho, dos días por el fallecimiento de la pareja de hecho, un día por traslado de la vivienda habitual.
- Acceso al actual trato existente en los supuestos de nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, reducciones de jornada por cuidado directo de la pareja de hecho en situación de enfermedad, cuidado de hijos, ....

En las disposiciones adicionales se incorpora también plazo para la mejora de algunas prestaciones:

- En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley, las administraciones competentes llevarán a cabo los análisis oportunos de cara a extender hasta los 26 años la edad máxima en la fecha del fallecimiento de la persona causante para ser beneficiario de la pensión o prestación de orfandad (DA tercera)
- En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 elaborará un instrumento de valoración diagnóstica, que servirá de referencia para unificar criterios de diagnóstico en el ámbito de los Servicios Sociales y que pueda utilizarse para valorar la vulnerabilidad social de las familias. Este instrumento de valoración diagnóstica será debatido en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (DA cuarta)

La memoria que acompaña al APL recoge el impacto presupuestario de algunas de las propuestas recogidas en la norma por valor de 622,47 millones de euros, con el detalle de conceptos recogido en la tabla 1.



Tabla 1 Impacto presupuestario recogido en el capítulo de análisis del impacto presupuestario del APL de familias	
concepto	Millones de euros
Expansión de la deducción para madres trabajadoras de niños y niñas de 0 a 3 años	284,2
Equiparación de las familias con una persona progenitora sola y 2 hijos a las familias numerosas	291,6
Incremento de la cobertura del subsidio por nacimiento	0,86
Se incluye a familias que acogen permanentemente niños y niñas entre los beneficiarios de la prestación económica por nacimiento o adopción	0,28
Garantía de plaza gratuita de educación infantil a niños y niñas de hogares monoparentales durante 16 semanas	45,5
<b>TOTAL</b>	<b>622,47</b>

### Conclusiones

El APL recoge la competencia del Gobierno de la nación sobre lo concerniente al concepto de familias, con el propósito de aplicarlo en todo el territorio, desde el respeto a las competencias autonómicas y locales en determinados ámbitos específicos.

España presenta una clara insuficiencia en el nivel de protección social y económica de las familias, especialmente las que tienen personas menores a cargo, que tiene su reflejo en la gran diferencia existente entre el gasto destinado a familia e infancia en términos de PIB en España (1,3% en 2019) frente a la media de la Unión Europea (2,3% en 2019)

En síntesis, el proyecto de norma contiene dos propósitos principales:

1. Cumplir con el hito 316 enmarcado en el Componente 22 del “Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”, de la Reforma 3 del Plan de Recuperación y Resiliencia de España de julio de 2021,
2. La incorporación del concepto *familias* frente al singular de *familia* utilizado hasta la fecha, apoyándose en la defensa de la diversidad en la formación de las unidades de convivencia. Este planteamiento se ajusta a la evolución de la sociedad española, a la vez que incorpora a un mayor número de posibilidades en la composición y, por tanto, de personas, en el concepto familia.

Junto a la más amplia definición de familia, la norma recoge una amplia relación de objetivos loables, relacionados con la protección a las familias (educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, igualdad de trato, conciliación profesional y familiar, etc.),

sin embargo, su desarrollo se realiza en casi todos los casos de manera muy genérica y sin establecer obligaciones concretas, al utilizar términos indeterminados para describir las obligaciones de las administraciones públicas competentes en cada materia y se solapa en muchos casos con lo dispuesto en otras normas que regulan, por ejemplo, el derecho a la educación y a la prestación sanitaria. Desde este planteamiento, la norma se reduce en buena parte a una declaración de intenciones difícil de aplicar en la práctica; si bien la ampliación del concepto de familia podría influir en las redacciones futuras de normas relacionadas con este ámbito.

Por otra parte, la ampliación del concepto de familia o unidad de convivencia si tiene repercusiones prácticas en el caso de algunas prestaciones públicas cuyo número de beneficiarios se incrementa significativamente. Un ejemplo importante es el mayor acceso a la prestación de 100 euros por hijos a cargo menores de 3 años que se articula como deducción en el IRPF o complemento en el Ingreso Mínimo Vital. Otro es la ampliación del acceso a o mejora en el trato de las parejas de hecho en algunas prestaciones de la Seguridad Social o de las que forman parte de las relaciones laborales.

Dada la amplia relación de materias que trata el APL de familia, además de la cuantificación del incremento del coste derivado del impacto en una corta relación de prestaciones sociales (622,47 millones de euros), sería muy conveniente que estuviera acompañado por una Memoria Económica más exhaustiva para conocer el potencial impacto sobre las cuentas públicas en caso de cumplirse con todos los objetivos recogidos en la norma.

### ***Referencias***

Boletín Oficial del Estado (2015) “Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social”

Boletín Oficial del Estado (2015) “Real decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre por el que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022) “Anteproyecto de ley de familia”.