



Apuntes

Notas sobre el proyecto de ley de familias

ANGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2023/13
Mayo de 2023

fedea

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

Notas sobre el proyecto de ley de familias

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)
Mayo de 2023

Resumen

En esta nota se resume la normativa ya existente sobre ayudas a las familias, así como las novedades que en esta materia introduce el proyecto de nueva ley de familias. El texto introduce una bienvenida actualización del concepto de familia para adecuarlo a la cambiante realidad social y, en coherencia con ella, extiende algunas ayudas antes restringidas a familias numerosas o parejas casadas a nuevos beneficiarios, pero tiene, por lo demás, efectos prácticos bastante limitados.

En marzo de 2023 el Gobierno remitió al Congreso el Proyecto de ley de familias (BOCG-C, 2023), un texto que busca actualizar y sistematizar la normativa sobre el tema, ampliando el concepto de familia a unidades de convivencia distintas de las tradicionales y regulando las ayudas públicas destinadas a las mismas.

Para ayudar a valorar las novedades que aporta el proyecto de ley, el Recuadro 1 resume las ayudas a las familias ya previstas en la normativa actual. Muchas de ellas se concentran en las familias numerosas, definidas como las que tienen al menos tres hijos, que disfrutaban de diversos beneficios, incluyendo exenciones y bonificaciones en tasas y precios públicos en educación y transporte entre otros ámbitos y acceso preferente a determinadas prestaciones y servicios. A esto hay que añadir, ya con carácter universal, las prestaciones familiares de la Seguridad Social, el mínimo personal y familiar en el IRPF y la prestación de 100 euros al mes por crianza de hijos menores de tres años, canalizada a través del IRPF o el Ingreso Mínimo Vital (IMV).

El Anteproyecto previo (MDS, 2022) al actual proyecto de ley (que no ha introducido cambios significativos) ha sido analizado en García Díaz (2023). Como bien indica el autor, la ampliación del concepto de familia es bienvenida por su buen encaje con la evolución de la sociedad española, pero la ley es innecesariamente prolija y tiene efectos prácticos bastante reducidos. En muchos casos se limita a identificar una serie de situaciones familiares que se consideran merecedoras de un apoyo especial y a instar a las administraciones públicas a establecer las medidas pertinentes de acuerdo con las necesidades de cada tipo de familia. Se incluye también un largo catálogo de buenos propósitos con casi nulas repercusiones prácticas (en materia de educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, igualdad de trato, conciliación profesional y familiar, etc.) que en bastantes casos carecen de contenido o resultan redundantes por tratarse de derechos ya garantizados en otras normas vigentes.¹

Las principales disposiciones con efectos prácticos son la creación de un registro estatal de parejas de hecho, la extensión de algunas de las preferencias tradicionalmente otorgadas a familias numerosas (en materia de educación, vivienda y transporte público, entre otras) a las familias monoparentales y a las familias con menores consideradas vulnerables, así como la

¹ Un buen ejemplo, entre muchos posibles, es el siguiente fragmento del art. 20.2 del PL: "... las personas con problemas de salud mental.... gozarán del derecho a recibir atención a la salud mental, sin perjuicio de otro tipo de atención terapéutica, para proteger su salud y bienestar general y siempre según lo previsto en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud." La disposición resulta doblemente redundante, dado que el art. 18 del PL ya garantiza el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, derechos ambos también reconocidos en la legislación sanitaria y en particular en el art. 1 de la Ley General de Sanidad...

Recuadro 1: Ayudas a las familias ya existentes antes de la nueva ley

• Prestaciones y preferencias para familias numerosas (ley 40/2003, con modificaciones posteriores)

- Se consideran familias numerosas aquellas integradas por uno o dos ascendientes y al menos tres hijos, no necesariamente comunes. Se equiparan a las anteriores las familias con dos hijos cuando al menos uno de ellos, o alguno de los ascendientes, sea discapacitado, o cuando haya fallecido uno de los progenitores, así como algunos otros casos especiales. A estos efectos, tendrán la misma consideración que los hijos las personas sometidas a tutela o acogimiento familiar permanente (art. 2). Los hijos han de ser solteros y menores de 21 años, convivir con el o los ascendientes y depender económicamente de ellos. (art. 3).

- Se consideran familias numerosas de categoría especial las que cuenten con cinco o más hijos, o con cuatro cuando al menos tres de ellos procedan de parto, adopción o acogimientos múltiples. (art. 4)

- *Bonificación del 45% en las cuotas sociales* del empleador de cara a la contratación de un cuidador cuando los ascendientes trabajan fuera del hogar (art. 9, derogado con efectos a partir del 1 de abril de 2023).

- *Trato preferente* de acuerdo con la normativa aplicable en cada caso, dictada por la Administración competente de cara a la concesión de becas y ayudas al estudio, acceso a centros de educación preescolar y a centros educativos sostenidos con fondos públicos, así como para el acceso a viviendas protegidas y a préstamos y subvenciones para el acceso a la vivienda. (arts. 11 y 15)

- *Exenciones y bonificaciones en tasas y precios públicos* en los transportes públicos urbanos e interurbanos y en el acceso a bienes y servicios culturales y de ocio. En el ámbito educativo, habrá una exención del 100% de las tasas aplicables para los miembros de familias numerosas de categoría especial y una bonificación del 50% para las demás. Recibirán también un subsidio las que tengan hijos discapacitados con necesidades educativas especiales. (art. 12)

- *Beneficios en materia de Seguridad Social (DA1)*. Se incrementa el límite general de renta para tender derecho a asignaciones económicas por hijo a cargo, se amplía el período considerado de cotización efectiva y el período de reserva del puesto de trabajo en supuestos de excedencia por cuidado de hijos.

- *Deducciones en el IRPF* (ley 35/2006, art. 81bis). Deducciones de la cuota de 1.200 euros anuales por familia numerosa y de 2.400 por familia numerosa de categoría especial, que se incrementarán en 600 euros anuales por cada hijo por encima del mínimo para cada categoría.

• Prestaciones de carácter familiar de la Seguridad Social (ley general de seguridad social, texto refundido en RD legislativo 8/2015).

Prestaciones familiares no contributivas:

- Asignación económica por hijos discapacitados. Pago periódico cuya cuantía depende de la edad y del grado de discapacidad (e.g. 1.000 euros anuales por hijo menor de 18 años con una discapacidad de al menos el 33%). (arts. 352-56 y web de la Seguridad Social²).

- Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en familias numerosas, monoparentales o para progenitores con discapacidad. Pago único a tanto alzado de 1.000 euros sujeto a límites de renta. (arts. 357-58)

- Prestación económica por parto o adopción múltiples. Pago único, fijado como múltiplo del SMI mensual (entre 4 y 12 veces) en función del número de hijos nacidos o adoptados de una vez. (arts. 359-60).

Prestaciones contributivas:

- Prestación por *nacimiento* (o adopción o acogimiento por al menos un año) y cuidado de menor. Subsidio del 100% de la base reguladora (que será la base de cotización por contingencias comunes), durante un período de hasta 16 semanas por progenitor, 6 de ellas obligatorias. (arts. 177-80 y web de la Seguridad Social³)

² <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10967>

³ <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/12778>

Recuadro 1: continuación

- Prestación por *riesgo durante el embarazo o la lactancia*: subsidio del 100% de la base reguladora (para la prestación de incapacidad temporal por contingencias profesionales) durante la duración del permiso o suspensión del contrato, como máximo hasta el parto en el primer caso y durante nueve meses en el de lactancia (arts. 186-189)

- Prestación por *cuidado de menores (hijos y acogidos)* afectados por cáncer u otra enfermedad grave. Subsidio del 100% de la base reguladora para la incapacidad temporal por contingencias profesionales, ajustada por la reducción de jornada. (arts. 190-92).

- Pensión de *viudedad* del cónyuge superviviente (arts. 219-21). Entre el 52% y el 70% de la base reguladora del causante. Se reconoce también el derecho a las parejas de hecho tras una convivencia de al menos cinco años (art. 221).

- Pensiones de *orfandad* para menores de 21 años o incapacitados (art. 224) y prestaciones *a favor de familiares* con dedicación prolongada al cuidado del causante (art. 226). El 20% de la base reguladora, ampliable hasta el 52% si no hay beneficiario de la pensión de viudedad

• **Mínimo personal y familiar** (ley 35/2006, arts. 56-63). El mínimo del contribuyente se incrementará por cada descendiente menor de 25 años que conviva con el mismo, entre 2.400 euros (por el primero) y 4.500 euros (por el cuarto y siguientes), aumentándose dicha cuantía en 2.800 euros anuales para los menores de tres años. Lo mismo se aplica en caso de adopción, tutela o acogimiento. Hay también un mínimo por ascendientes para aquellos mayores de 65 años o discapacitados que convivan con el contribuyente y no tengan rentas superiores a un máximo. Una vez calculado el mínimo personal y familiar total, se le aplica la escala general de gravamen del impuesto para obtener la cantidad a restar de la cuota del impuesto por este concepto.

• **Prestación de 100 euros mensuales por crianza para hijos menores de 3 años**, vehiculada a través del IRPF o el IMV.

- *Deducción por maternidad en el IRPF* (ley 35/2006, art. 81, modificado por última vez por la ley de PGE para 2023 y web de la AEAT⁴). Corresponde a las mujeres con hijos menores de tres años que tengan derecho al mínimo por descendientes, que en el momento del nacimiento estuvieran en situación de alta laboral en la Seguridad Social o mutualidad o cobrando prestaciones por desempleo, o a aquellas que se den de alta en la Seguridad Social o mutualidad al menos durante un mes en algún momento posterior al nacimiento y antes de transcurridos tres años. Podrán solicitarla también el padre o tutor en caso de fallecimiento de la madre o si le corresponde a él de forma exclusiva la guarda y custodia, o cualquiera de los dos progenitores si fueran del mismo sexo. Los hijos que dan derecho a la prestación pueden ser naturales o adoptados y se incluyen también los menores en acogimiento y similares.

La deducción puede restarse en la declaración del IRPF de la cuota diferencial (sea esta positiva o negativa), pero también puede solicitarse su abono anticipado.

La deducción puede ampliarse en hasta 1.000 euros anuales para ayudar a sufragar (hasta un 50%) de los gastos de guardería o centros de educación infantil.

- *Complemento de ayuda para la infancia en el IMV* (Ley 19/2021, arts. 11.6 y 13.2.e). Además de los 100 euros mensuales para menores de 3 años, se establecen ayudas de 70 euros mensuales por hijo o acogido entre 3 y 6 años y de 50 euros mensuales entre 6 y 18 años.

garantía a los hijos de familias monoparentales de acceso gratuito a centros de educación infantil durante, al menos, 16 semanas dentro de los veinticuatro meses a contar desde su nacimiento o adopción y la garantía de acceso a suministros básicos para familias en situación

⁴ <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ciudadanos-familias-personas-discapacidad/deducciones-relacionadas-hijos-descendientes/deduccin-maternidad/quien-corresponde-deduccin.html>

de vulnerabilidad. También se incluye aquí la extensión de ciertas prestaciones de la Seguridad Social y derechos laborales a nuevos grupos de beneficiarios, mejorando en particular el tratamiento de las parejas de hecho. El Recuadro 2 resume las principales disposiciones del PL.

Recuadro 2: Principales disposiciones del PL de familias

• **Ampliación del concepto de familia:** (arts. 1 a 3)

Las familias se definen como unidades estables de convivencia integradas por personas individuales o parejas de cualquier sexo unidas por matrimonio o registradas como pareja de hecho, junto con sus familiares (ascendientes y descendientes o dependientes) por vínculos de sangre, adopción, tutela o similar.

• **Disposiciones generales:**

- Los descendientes tendrán los mismos derechos y beneficios con independencia del estado civil de sus progenitores (art. 6.1). Ya es así de acuerdo con el art. 108 del Código Civil.

- Se crea un registro estatal de parejas de hecho (art. 6.2) que habrá de ponerse en marcha en un plazo máximo de dos años (DF13)

- La acción protectora de la Seguridad Social en materia familiar no dependerá del modelo de familia. (art. 9.1).

- Prestación por crianza. Las familias con menores de tres años a cargo tienen derecho a una prestación económica de 100 euros mensuales que podrá vehicularse a través de una deducción de la cuota del IRPF o un complemento del IMV (art. 10). Ambas prestaciones ya existían antes del APL, aunque parte de los cambios son muy recientes, eg. los incluidos en los PGE de 2023.

- El desarrollo de las medidas que se contemplan en la presente ley queda supeditado a las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones competentes en la materia. (DA1)

• **Modificaciones de la ley de familias numerosas (DF9)**

- Se modifica el título de la ley, que pasa denominarse ley 40/2003, de 18 de diciembre, de protección a las familias con mayores necesidades de apoyo a la crianza. Se mantienen básicamente constantes las condiciones que han de cumplir las familias para tener derecho a los beneficios que ofrece la norma, así como el listado de estos últimos. La excepción es que se reconocen como numerosas las familias monoparentales con dos hijos, sin exigirse como hasta el momento que sea por fallecimiento de un progenitor. También se rebajan los requisitos para la categoría especial, de cinco a cuatro hijos o a tres si al menos dos de ellos provienen de partos o adopciones múltiples o cuando los ingresos medios por miembro de la familia estén por debajo de un determinado umbral.

• Se identifican diversos tipos de *situaciones familiares* que se consideran *merecedoras de un apoyo especial*. En particular, se trata de familias

i) con menores a cargo y en situación de vulnerabilidad económica (art. 29). La vulnerabilidad se entiende en el sentido de la ley del IMV, esto es, existe cuando la renta de la unidad familiar es inferior al mínimo garantizado teniendo en cuenta sus características,

ii) numerosas o equiparadas a ellas (art. 32 y DF9, en la que se modifica la ley de familias numerosas, ver más abajo),

iii) monoparentales, con menores y un único progenitor (art. 33),

iv) que incluyen a personas con discapacidad o en situación de dependencia (cap. v del título III),

v) con personas LGTBI (art. 45),

vi) con nacimientos, adopciones o acogimientos múltiples (art. 49),

vii) con adopciones o acogimientos (cap. vii del título III),

viii) con hijos de uniones anteriores (art. 54),

ix) residentes en el medio rural (art. 57), y

x) con miembros procedentes de otro estado o que se encuentren residiendo en el extranjero (art. 60).

- Se insta a las administraciones públicas a prestar apoyo a estas familias teniendo en cuenta las necesidades de cada caso (art. 28 y otros del título III). Generalmente de forma poco precisa y con muchas redundancias (Título III).

Recuadro 2: continuación

- ***Nuevos compromisos concretos:***

- *Acceso a internet:* las administraciones competentes “facilitarán el acceso a equipamiento tecnológico a las familias con personas menores de edad en dificultad socioeconómica.” (art. 27.2)

- *Garantía de servicios mínimos para las familias en situación de vulnerabilidad:* “se garantizará ... 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.” (art. 30)

- Las CCAA garantizarán que los niños de familias monoparentales tendrán *acceso gratuito a centros de educación infantil* durante, al menos, 16 semanas dentro de los veinticuatro meses a contar desde su nacimiento o adopción (art. 38.4)

- Algunas de las preferencias, exenciones y bonificaciones tradicionalmente otorgadas a las familias numerosas se extienden a diversos tipos de situaciones familiares merecedoras de apoyo, especialmente a las familias monoparentales, para las que se crea incluso un título específico análogo al que acredita la condición de familia numerosa que conlleva beneficios muy similares a los de este último (arts. 33-42). Por otra parte, ciertas preferencias en materia educativa se extienden a las familias con menores a cargo en situación de vulnerabilidad (art. 31) y en menor medida a las afectadas por nacimientos, adopciones o acogimientos múltiples (art. 51); en materia de vivienda, la extensión de preferencias afecta a las familias con progenitores menores de 29 años, nacimientos, adopciones o acogimientos múltiples y a las que incluyen personas con discapacidad o en situación de dependencia (art. 21).

- ***Prestaciones cuyos beneficiarios se amplían***

- Se adaptan las prestaciones de carácter familiar de la Seguridad Social para eliminar diferencias ligadas al modelo de familia, tal como exige el art. 9. En la DF1 se modifica la ley general de Seguridad Social para equiparar las parejas de hecho registradas a los matrimonios a diversos efectos y se establece que el subsidio especial por nacimiento y cuidado del menor para miembros de familias numerosas y otras protegidas que no tengan el período mínimo de cotización exigido se extenderá también a situaciones de adopción y acogimiento familiar (arts. 181-2, LGSS). En cuanto a la pensión de viudedad para parejas de hecho, se relajan ciertas condiciones. En particular, ya no se exige acreditar un período mínimo de convivencia estable y notoria de al menos 5 años, pero se mantiene la exigencia de que el registro de la relación se haya producido al menos dos años antes de la muerte del causante (LGSS, art. 221).

- Se adaptan también algunas disposiciones del Estatuto de los trabajadores y del Estatuto básico del empleado público que regulan ciertos permisos y otros derechos laborales relacionados con la familia, así como aspectos de las leyes que regulan las prestaciones de clases pasivas y de las mutualidades de funcionarios. (Disposiciones finales 3-7).

- La DF8 modifica la ley del IRPF en lo que respecta a la deducción por maternidad, aunque el texto parece coincidir (¿exactamente?) con el de la versión en vigor de la ley tras los cambios introducidos en la ley de PGE para 2023.

Referencias

García Díaz, M. A. (2023). “Algunos comentarios sobre el Anteproyecto de ley de familias.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2023-04. Madrid. <https://bit.ly/3EAT9XW>

BOCG-C (2023). Proyecto de ley de familias. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-151-1.PDF#page=1

BOE (2022a). 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. (Última actualización el 28/12/2022). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-20764&p=20221228&tn=1#top>

BOE (2022b). Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. (Última actualización el 8/09/2022). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21052&tn=1&p=20220908>

BOE (2022c). Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital. (Última actualización el 28/12/2022). <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/20/19/con>

BOE (2023). 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. (Última actualización el 11/01/2023). <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8/con>

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (MDS, 2022). Anteproyecto de ley de familias. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/documentos/apl-ley-familias.pdf>