

# Políticas familiares en España: fundamentación y marco jurídico

**Salomé Adroher Biosca**

Universidad Pontificia Comillas

## RESUMEN

El presente trabajo analiza el marco jurídico general de las políticas familiares en España y sus desafíos. Para ello se aborda, en primer lugar, el objeto y alcance de las mismas, determinando quién es el sujeto, la familia, en sus múltiples acepciones. En segundo lugar, se determinarán las competencias administrativas en estas políticas, habida cuenta de las atribuciones de las diversas administraciones implicadas, europeas, estatales y locales, pero también del concurso del sector privado lucrativo y del tercer sector. En tercer lugar, se hará referencia a los ámbitos que están en juego en las políticas familiares, que podrían resumirse en la tríada: rentas, trabajo y servicios. Finalmente, se harán algunas consideraciones conclusivas sobre la finalidad de las políticas familiares. La metodología del trabajo es jurídica y su objetivo es evaluar la articulación de estas políticas en España y el alcance real de las mismas.

## PALABRAS CLAVE:

Políticas familiares. España. Marco jurídico.

## ABSTRACT

*El presente trabajo analiza el marco jurídico general de las políticas familiares en España y sus desafíos. Para ello se aborda, en primer lugar, el objeto y alcance de las mismas, determinando quién es el sujeto, la familia, en sus múltiples acepciones. En segundo lugar, se determinarán las competencias administrativas en estas políticas, habida cuenta de las atribuciones de las diversas administraciones implicadas, europeas, estatales y locales, pero también del concurso del sector privado lucrativo y del tercer sector. En tercer lugar, se hará referencia a los ámbitos que están en juego en las políticas familiares, que podrían resumirse en la tríada: rentas, trabajo y servicios. Finalmente, se harán algunas consideraciones conclusivas sobre la finalidad de las políticas familiares. La metodología del trabajo es jurídica y su objetivo es evaluar la articulación de estas políticas en España y el alcance real de las mismas.*

## KEYNOTES:

Family policies. Spain. Legal framework.

## 1. Introducción

La familia es una realidad privada que, para algunos, no debería estar intervenida públicamente pero, sin embargo, desempeña funciones con indudable repercusión social y pública (Flaquer, 2000: 10, López, 2014). El creciente interés público por la familia descansa, por una parte, en que se trata del principal agente de transmisión de valores en la sociedad, y por ello ha tenido, para los movimientos políticos de todos los signos y de todos los tiempos, una importancia capital: el cambio social empieza por la familia (Iglesias, 1990: 235). Quizás por ello las leyes han reconocido progresivamente a la familia este carácter público, encomendándole funciones sociales, en la denominada “familiarización de los derechos sociales”, muy acusada en los países mediterráneos como España (Salido y Moreno, 2007: 103).

Además, las políticas familiares, adecuadamente orientadas, son esenciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS): si la sostenibilidad del planeta, el cambio climático o las energías limpias están presentes en la agenda 2030 la sostenibilidad de la especie humana en el planeta está fuertemente condicionada al papel que tengan las familias. El desafío demográfico es también una cuestión de sostenibilidad y la respuesta al mismo está en las políticas familiares (Pastor, 2020:446).

En España, que tiene una de las tasas de fecundidad más bajas del mundo; aumenta el porcentaje de mayores y dependientes y persiste una desigual dedicación de los hombres y las mujeres a las tareas de cuidado y del hogar (López, et al. 2018). Tal realidad, demandaría políticas familiares robustas, y sin embargo, el gasto público en apoyos familiares en España es de los más bajos de Europa (Comisión Europea 2023), manifestación de unas políticas familiares invisibles o ausentes (Ayuso y Bascón, 2021:4)El Estado no debería mantenerse ajeno a esta evolución demográfica, y a las nuevas necesidades de las familias, respondiendo con políticas verdaderamente familiares (López y Santin, 2008).

---

La política familiar no es una política exclusivamente social, ni tampoco el sumatorio de las políticas referidas a los miembros de la familia, sino una política integral dirigida a las familias como grupo social

## 2. Concepto de familia y de políticas familiares

Se han propuesto diversas definiciones del concepto de política familiar. Así, se ha definido la política familiar como “el conjunto de medidas o instrumentos de política pública más o menos articulados para reconocer las funciones sociales que cumplen las familias” (Meil, 1995:76) o como el “conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades derivadas de ellas, en especial las de atención a sus hijos menores dependientes” (Flaquer, 2000: 10).

Por ello y partiendo, y compartiendo estas aproximaciones, la política familiar a la que me referiré en este trabajo, no es una política exclusivamente social, ni tampoco el sumatorio de las políticas referidas a los miembros de la familia, sino una política integral dirigida a las familias como grupo social.

En primer lugar, la política familiar no puede ser exclusivamente política social. Si las prestaciones familiares o de servicios a la familia están condicionadas a la renta familiar, y limitadas a las rentas bajas no todas las familias serán destinatarias de las políticas. Esta “asistencialización” de la política familiar (Iglesias y Meil, 2001:105 y ss) ha sido característica de países como el Reino Unido, Irlanda o Países Bajos (Martínez 2008:48) y en general del mundo anglosajón en el cual “la asistencia social es residual y se limita a aquellos casos en que la familia y/o el mercado son incapaces de resolver el problema y, por lo tanto, grava a sus destinatarios con un estigma” (Flaquer, 2000:33).

La política familiar tampoco puede ser el sumatorio de las políticas de infancia, de dependencia y de promoción de la mujer, pues este planteamiento olvidaría la importancia de los nexos relacionales y de interdependencia que se generan que justifican medidas ad hoc para el grupo familiar. Esta perspectiva fragmentada es el caso de los países escandinavos (Martínez 2008:49), y del movimiento feminista, que han asociado la política familiar con la defensa de la familia tradicional y ausencia de derechos de la mujer (Ayuso y Bascón, 2021:5), negando la perspectiva integral de la política familiar, (Meil,1995:72). Tanto la disolución de la política familiar en la política de promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres como la reducción de las políticas a su vertiente asistencial, no serían verdaderas políticas familiares integrales (Meil, 1995:74).

Las políticas de familia deben ser subsidiarias, y no sustitutivas, de las funciones de la familia, y a la vez deben evitarse dependencias exclusivas del mercado o del Estado. Además deben destinarse a todas las familias, no solo a las de rentas bajas, con independencia de que la renta familiar se tenga en cuenta a la hora de diseñar o determinar la cuantía de algunas ayudas o prestaciones. Estas políticas familiares integrales han sido características de algunos países europeos como Alemania, Francia, Luxemburgo o Bélgica (Martínez, 2008:48), aunque en ocasiones han supuesto limitaciones para el desarrollo profesional de las mujeres, en la medida en que han sido ellas las principales cuidadoras (Flaquer, 2000:33).

Por otra parte tampoco existe a nivel europeo, ni siquiera en cada uno de los Estados (Butrymowicz, 2016), un concepto concreto y definido de “familia”, “hogar”, “unidad de convivencia” o “unidad familiar”, que son algunos de los términos empleados en Derecho comparado (Martínez, 2008: 47), concepto tampoco unívoco en el Derecho español. La Constitución española de 1978 no define la familia aunque en el art. 39 prescribe la obligación para los poderes públicos de impulsar unas políticas familiares que la protejan económica, social y jurídicamente. El Código civil español tampoco define la familia, pero regula los vínculos familiares (matrimonio, filiación y parentesco), y sus efectos personales y económicos.

En la legislación especial estatal el concepto familia difiere según el ámbito normativo en cuestión. Por ejemplo, la normativa del IRPF define la unidad familiar fiscal de manera diversa a la normativa de extranjería cuando toma en cuenta el concepto de familia para regular el derecho a la reagrupación familiar.

En las leyes autonómicas de apoyo a la familia (todas ellas se refieren al “apoyo”)<sup>1</sup> existe un cierto consenso en el concepto “familia”: núcleo estable convivencia (con algunas excepciones), de personas unidas por el matrimonio, unión de hecho registrada, o/y por los vínculos de parentesco, de tutela, de guarda legal, de acogimiento familiar o de acogimiento pre-adoptivo.

A nivel internacional debe destacarse la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos humanos (TEDH) que, interpretando el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos humanos (CEDH), que afirma que “toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar”, ha ido perfilando un concepto “internacional” y evolutivo de familia. Como se ha señalado (Kilkelly, 2001, Roagna, 2012) el TEDH ha ido flexibilizando el concepto de vida familiar, teniendo presente la gran diversidad de las nuevas formas de relaciones familiares. Es abundante la jurisprudencia reconociendo este derecho a abuelos respecto de sus nietos, a tíos respecto de sus sobrinos, a acogedores respecto a los niños acogidos, a hermanos, a hijastros, etc.

<sup>1</sup> Las leyes aprobadas hasta ahora son las siguientes, sin perjuicio de otras leyes parciales de familias numerosas o monoparentales: Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León (BOE nº 76 de 29 de marzo de 2007); Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias del País vasco (BOE núm. 242, de 07 de octubre de 2011); Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia (BOE núm. 182, de 30 de julio de 2011); Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón (BOE nº 281 de 20 de noviembre de 2014),

---

El hito fundamental en la progresiva “comunitarización” de las políticas familiares, ha sido la aprobación del Pilar europeo de derechos sociales en 2017

Además, más allá de los vínculos jurídicos de matrimonio y filiación, se reconocen, y se protegen también los vínculos familiares de facto y de dependencia mutua, tanto afectivos como materiales. En la más reciente jurisprudencia se reconoce no sólo la filiación biológica, o de sangre, y la legal, sino también la social, generando un nuevo concepto de “paternidad social” en casos de parejas de personas sometidas a una reproducción asistida, parejas que no se reconocen ni como padres biológicos ni legales, pero que, de facto, han convivido con los niños como padres<sup>2</sup>.

Por otra parte, El TEDH ha exigido que los vínculos familiares se traduzcan en convivencia y en cuidado, si bien, en algunas sentencias en las que la convivencia no ha podido producirse, o mantenerse, por causas ajenas a la voluntad de los padres, se ha reconocido también el derecho a la vida familiar de los mismos.

El reconocimiento que hace el TEDH de la vida familiar no afecta solo a materias de Derecho privado, tales como la adopción, el acogimiento o el derecho de visitas, sino también a sus implicaciones de extranjería y a las políticas familiares. Muestra de ello, es la sentencia de 8 diciembre 2009 (Caso Muñoz Díaz contra España. TEDH 2009\140), en la que se reconoce el derecho de viudedad de una gitana española casada en nuestro país en rito gitano, rito sin eficacia civil en España.

### 3. La política familiar en los diversos niveles administrativos

La segunda cuestión relevante, dado que la política familiar puede depender de diversas administraciones, es determinar la competencia de cada una de ellas.

La Unión Europea históricamente ha carecido de competencias en materia de políticas familiares, y sin embargo, las de los países miembros son muy relevantes en el marco general de la política social de la UE y en relación a la libre circulación de personas. Tras una serie de antecedentes, el hito fundamental en la progresiva “comunitarización” de las políticas familiares, ha sido la aprobación del Pilar europeo de derechos sociales en 2017<sup>3</sup>. De los 20 principios que lo integran, hay algunos relevantes en nuestra materia: igualdad de género, equilibrio entre vida profesional y vida privada, asistencia y cuidado de los niños y cuidados de larga duración. Hasta ahora, han sido tres las principales concreciones en materia de política familiar de este nuevo pilar: 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<sup>4</sup>, una normativa en proceso de incorporación en los Estados miembros (López, 2022), la Garantía infantil europea<sup>5</sup> y, el Plan de Acción del Pilar europeo de Derechos sociales aprobado en 2021<sup>6</sup>.

Si en el contexto europeo se advierte un progresivo compromiso “familiar” de la UE que implicaría una obligación correlativa de los Estados miembros de incorporarla (Parra, López, Mota, 2022), en España, según la materia regulada, la competencia será del Estado, de las Comunidades autónomas o de los Ayuntamientos. Todas estas administraciones, están obligadas a desarrollar una política familiar por

---

El carácter integrado de la política familiar requeriría, como mejor marco normativo, el de una ley de apoyo a la familia de carácter integral, al estilo de la ley contra la violencia de género

<sup>2</sup> El caso más reciente es Vittorio Carbonai contra Italia, nº 9825/21 de 26 de julio de 2021, pero hay dos precedentes: Aspisci c. Italia (44453/19) y Bortolato contra Italia, (35967/19).

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es)

<sup>4</sup> DOCE de 12 de julio de 2019, L 188/79

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_es)

<sup>6</sup> Bruselas, 4.3.2021 COM (2021) 102 final

mandato constitucional que encomienda a todos los poderes públicos, la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39), partiendo del reconocimiento como derecho fundamental de la intimidad familiar (art. 18), de la previsión de medidas para la suficiencia económica de la tercera edad -incluyendo sus obligaciones familiares- (art. 50), y de la previsión de una protección específica para la infancia y la juventud (arts. 39.4 y 48).

A tenor de lo dispuesto en los artículos 148 y 149 de la Constitución, hay varias cuestiones clave en materia de política familiar que son competencia exclusiva del Estado (Derecho laboral, fiscal y de la seguridad social), pero las Comunidades autónomas han asumido competencias en materias tan relevantes en el ámbito de la política familiar como vivienda, política social, sanidad y educación.

De todas estas competencias estatales o autonómicas, la que ha estado más vinculada a la política familiar es la política social, de ahí esa “asistencialización” de la política familiar ya señalada (Álvarez y Lázaro, 2011:304). Por ello, en las Comunidades autónomas, la Dirección general con competencias en materia de familia está integrada en la Consejería de servicios sociales, derechos sociales, bienestar social, o la denominación que corresponda (varias Comunidades han incluido la palabra “familia” o “familias” en la propia denominación de la Consejería competente<sup>7</sup>), y, sin embargo, no ha habido ningún caso en que se vincule la familia estructuralmente a la Consejería de hacienda, vivienda o educación, siendo así que todos estos ámbitos son también política familiar. En el nivel estatal ha sucedido lo mismo: la Dirección general se ha adscrito al Ministerio de Servicios sociales, Derechos sociales, etc... y su denominación que durante varios años se ha referido a familia o familias, en el penúltimo gobierno ha pasado a denominarse de “diversidad familiar”. Llama poderosamente la atención, y supone un cambio ideológico preocupante, que en los dos últimos gobiernos de España, la Dirección general de familia o familias sea distinta a la de infancia y adolescencia.

Con independencia de esta estructura orgánica, el carácter integrado de la política familiar requeriría, como mejor marco normativo, el de una ley de apoyo a la familia de carácter integral, al estilo de la ley contra la violencia de género. Sin embargo y más allá de las normas autonómicas aprobadas hasta ahora, la única ley estatal ha sido la de familias numerosas (2003), que tras tantos años ha sido objeto de diversas propuestas de mejora (Barrios y Molina, 2014). Por otra parte el Gobierno de España llevó en marzo de 2023 al Congreso de los Diputados un Proyecto de ley de familias que, por el adelanto electoral no vió la luz.

Junto al marco legal, la planificación es clave en el desarrollo de la política familiar. El Gobierno de España ha aprobado, únicamente dos planes integrales de apoyo a la familia, el último 2015-17<sup>8</sup>. Los Gobiernos autonómicos, y también los Ayuntamientos, han aprobado también en estos años sus planes o estrategias de apoyo a la familia. Estos planes plurianuales y los programas anuales concretan las medidas y permiten integrar la política familiar con una perspectiva de conjunto. Además, especifican las directrices de coordinación entre los distintos órganos, organismos y servicios de la Administración estatal o autonómica, y los mecanismos de colaboración con las otras administraciones y los agentes sociales. Finalmente, muestran las capacidades reales de financiación al singularizar los criterios de financiación y los recursos asignados a los mismos. La Ley 26/2015 de modificación del sistema de

---

El Gobierno de España ha aprobado, únicamente dos planes integrales de apoyo a la familia, el último 2015-17

<sup>7</sup> En la Comunidad de Madrid la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos sociales; en Castilla León, Consejería de familia e igualdad de oportunidades; en la Junta de Andalucía y en Cantabria con la misma denominación, Consejería de inclusión social, juventud, familias e igualdad; en Murcia Consejería de Política social, familias e igualdad, en Canarias, la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, en Baleares, familia y asuntos sociales; Esta estructura suele reproducirse en el ámbito local como ocurre con el Ayuntamiento de Madrid con su Área de Gobierno de políticas sociales, familia e igualdad.

<sup>8</sup> [https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/Familia\\_2015-2017.htm](https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/Familia_2015-2017.htm)

protección a la infancia y a la adolescencia incluyó, en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica de protección jurídica del menor la exigencia de que en las memorias de impacto normativo de cualquier texto legal, se verificará su impacto en familia e infancia. Este análisis tiene un alcance relevante en el camino hacia políticas integrales y universales.

## 4. Ámbitos de las políticas familiares

Hay diversas formas de agrupar los distintos tipos de medidas que deben incluirse en una política familiar integral. Tal como hacen diversos autores (Flaquer,2000:12; Foessa, 2019:367) propongo: rentas (mediante transferencias monetarias, desgravaciones fiscales u otro tipo de bonificaciones o descuentos), trabajo y tiempo (permisos de maternidad y paternidad, licencias parentales, flexibilización del tiempo de trabajo y un mercado de trabajo “family friendly”) y servicios (de atención y de cuidado). Este tríptico sigue el modelo que la Comisión Europea ha utilizado para definir la denominada «inclusión activa» y es también el que se proponía en 2014 por Recomendación del Consejo de la UE «Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas» cuando señalaba que la prevención de la pobreza infantil más eficaz se logra mediante estrategias integradas que combinen la ayuda a los padres para que accedan al mercado de trabajo con un apoyo a la renta adecuado y un acceso a los servicios esenciales para el futuro de los niños, como los relacionados con la educación de calidad, la salud, la vivienda y los sociales<sup>9</sup>.

### 4.1. Rentas

Las ayudas monetarias responden al reconocimiento público de los gastos necesarios para mantener una familia (Flaquer, 2000: 40), y través de ellas el Estado compensa el esfuerzo que realizan las personas con las denominadas “cargas” familiares ya que si las familias no asumiesen estos cuidados, al Estado le supondría un coste mucho mayor. Las rentas pueden ser directas (a través de transferencias monetarias) o indirectas (a través de desgravaciones fiscales).

Las directas llamadas en el pasado “subsidios” familiares (denominadas en otros países *allocations familiales*, *family allowances*, *assegni familiari*...), se instauraron por primera vez en Francia en 1932, y desde los años 30 a los 50 fueron introduciéndose en todos los países de Europa (Flaquer 2000:41). Si bien inicialmente fueron prestaciones universales; a partir de los años 70 en muchos países se limitaron solo a las familias con rentas bajas, o bien su cuantía se condicionó a las rentas familiares. Hoy por ejemplo, en países como Francia, determinadas prestaciones son universales y no están condicionadas a la renta familiar y otras son “sous revenus”. La más conocida y generalizada es la prestación por hijo a cargo, prestación periódica por cada uno de los hijos hasta que llegan a una determinada edad<sup>10</sup>. Pero también en los países europeos existen otras prestaciones como la de nacimiento, de pago único cuando nace o se adopta un niño, la de vuelta al colegio, para afrontar los gastos del comienzo del curso escolar, o alguna específicamente familiar como en Italia el *Assegno*

---

La prestación española por hijo a cargo es la tercera más baja de la UE-28, superada incluso por la de países con niveles de renta inferiores. En España, en general las prestaciones económicas a familias con hijos menores a cargo son insuficientes y de cuantía reducida, lo que explica su escaso impacto en las rentas de los hogares y en la reducción de la pobreza infantil” (Foessa, 2019: 368)

<sup>9</sup> Consejo de La Unión Europea (2013). Invertir en la Infancia: romper el ciclo de las desigualdades. Recomendación de la Comisión de 20.2.2013, SOC 116. Ecofin 126. C (2013) 778 final.

<sup>10</sup> Como se ha señalado (FOESSA 2019: 367) “esta prestación representa de forma más directa el esfuerzo que realiza el Estado por atender los costes económicos de los progenitores para criar y educar a sus hijos. En nuestro entorno europeo las prestaciones por hijo a cargo son más frecuentemente universales, aunque en la mayoría se modifica la cuantía según los niveles de renta”.

*per il Nucleo Familiare*, no asociado a los hijos, sino a la familia, pero cuya cuantía tiene en cuenta, además de los ingresos familiares, el número de miembros de la familia<sup>11</sup> entre otros aspectos.

En España, el sistema español de Seguridad social prevé prestaciones de pago único (por nacimiento o adopción, por parto múltiple...) o de pago periódico durante una determinada etapa, y singularmente la prestación por hijo a cargo. Como se ha señalado, la prestación española por hijo a cargo es la tercera más baja de la UE-28, superada incluso por la de países con niveles de renta inferiores. En España, en general las prestaciones económicas a familias con hijos menores a cargo son insuficientes y de cuantía reducida, lo que explica su escaso impacto en las rentas de los hogares y en la reducción de la pobreza infantil” (Foessa, 2019: 368) sin embargo cabe señalar que ha habido una modificación al alza de esta prestación: los presupuestos generales del Estado para 2022 incluyeron la creación de una nueva ayuda de hasta 100 euros mensuales por cada hijo a cargo para familias que perciben el Ingreso Mínimo Vital (IMV) o que tengan ingresos económicos bajos. (Carrillo, 2019).

El apoyo a las familias con hijos y a la natalidad, ha sido objeto también, de forma reciente, de nuevas ayudas autonómicas. Así destaca la de la Comunidad de Madrid que en su Estrategia de protección a la maternidad y a la paternidad y de fomento de natalidad y la conciliación 2022-26 prevé, entre otras medidas, una prestación mensual de 500 euros desde el quinto mes de embarazo hasta que el niño cumpla dos años, siempre que la madre sea menor de 30 años y sus ingresos no superen los 30.000 euros anuales de renta en tributación individual o los 36.200 en tributación conjunta para toda la unidad familiar; además también se prevén ayudas de hasta 1.100 euros por nacimiento, adopción, acogimiento permanente o temporal para empleados públicos<sup>12</sup>.

Junto a estas ayudas directas “familiares” deben señalarse otras que, sin ser familiares, tienen en cuenta la situación familiar para determinar el importe. La más relevante es el Ingreso Mínimo Vital, nueva prestación de la Seguridad Social dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social garantizando un nivel mínimo de renta. Pues bien, las cuantías previstas se incrementan con un complemento del 22% del importe anual de las pensiones no contributivas dividido entre doce, cuando se trate de unidad de convivencia monoparental<sup>13</sup>.

Las ayudas económicas indirectas pueden ser fiscales, o bonificaciones de otro tipo. Entre las fiscales, destacan las reducciones y desgravaciones en el IRPF, tanto las de tipo estatal como las autonómicas. Una medida con impacto es la posibilidad para los cónyuges de realizar la declaración conjunta, otra es la exención de anualidades por alimentos percibidos de los padres en virtud de decisión judicial, pero las más relevantes son las reducciones y deducciones. Las deducciones familiares responden a la valoración que hace el Estado de cuánto le cuesta económicamente a un contribuyente atender las necesidades básicas de su familia, y por ello le permite deducirse una serie de cantidades. Además, existe un complejo y amplio entramado de deducciones familiares autonómicas, si bien tienen un nivel de cobertura bajo ya que solo el 14,5% de las declaraciones de la renta en la que se señala que hay algún hijo dependiente se beneficia de este tipo de deducciones. Algunas Comunidades Autónomas contemplan previsiones específicas para familias monoparentales, cuya protección es actualmente menor que la de las familias numerosas. Aparte del IRPF existen otras ayudas estatales como por ejemplo las relativas al impuesto de matriculación para las familias numerosas.

---

La Comunidad de Madrid que en su Estrategia de protección a la maternidad y a la paternidad y de fomento de natalidad y la conciliación 2022-26 prevé, entre otras medidas, una prestación mensual de 500 euros desde el quinto mes de embarazo hasta que el niño cumpla dos años

<sup>11</sup> <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/assegno-per-il-nucleo-familiare-anf>

<sup>12</sup> <https://www.comunidad.madrid/noticias/2022/01/01/solicitar-ayudas-natalidad-comunidad-madrid-madres-menores-30-anos>

<sup>13</sup> <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores>

No solo el Estado y las Comunidades autónomas tienen ayudas fiscales a las familias; también los ayuntamientos lo tienen, siendo la más frecuente la bonificación del IBI a las familias numerosas que prevén algunos municipios.

Finalmente, deben mencionarse otras ayudas económicas indirectas tales como las bonificaciones en la seguridad social del cuidador a domicilio<sup>14</sup>, las bonificaciones en transporte<sup>15</sup>, las becas educativas y las ayudas a la educación en general, el bono social eléctrico<sup>16</sup>, exención de tasas, las bonificaciones en los precios de museos, auditorios y teatros estatales, los beneficios en materia de vivienda, como acceso a ayudas financieras o preferencia en el acceso a viviendas protegidas, etc

Si bien todas estas ayudas económicas mencionadas son públicas, existe además un cada vez mayor compromiso del sector empresarial con descuentos o bonificaciones en los precios de productos o servicios teniendo en cuenta la situación familiar del cliente. Son especialmente reseñables, en este ámbito las ayudas u ofertas a las familias numerosas<sup>17</sup>.

Este modelo de ayudas directas e indirectas es cada vez mayor pero no es del todo satisfactorio. España es el país UE en el que las denominadas transferencias sociales tienen menor impacto en la reducción de la pobreza infantil. (Comisión Europea, 2023: 14).

## 4.2. Tiempo y trabajo

Además de las rentas existe un segundo tipo de ayudas que implica reconocer el tiempo de quienes trabajan en lo que respecta a la atención de las necesidades familiares y de cuidado tanto a hijos como a mayores, se trata de los permisos familiares. Estos permisos, que más propiamente son derechos legales del trabajador para el cuidado de familiares, tienen diversa regulación en el Derecho español, según se trate del régimen general previsto en el Estatuto de los Trabajadores, o se trate de funcionarios<sup>18</sup> o de trabajadores autónomos<sup>19</sup>. Además, pueden ser muy relevantes las medidas previstas en los convenios colectivos o directamente adoptadas por algunas empresas en el marco de sus políticas de igualdad, conciliación y corresponsabilidad<sup>20</sup>.

Por razones de espacio me limitaré a señalar los previstos en el Estatuto de los Trabajadores.

En primer lugar, los *permisos retribuidos* regulados en el artículo 37. 3 del Estatuto de los trabajadores suponen que, previo aviso y justificación posterior a la empresa, el trabajador pueda ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, por motivos “familiares” y otros de distinto tipo. En este caso, es la empresa la que “soporta” económicamente la ausencia del trabajador. Los casos son: matrimonio, fallecimiento, accidente, enfermedad grave, hospitalización, intervención quirúrgica sin hospitalización de parientes hasta el 2º de consanguinidad o afinidad, cuidado del lactante menor de 9 meses, exáme-

---

Las deducciones familiares responden a la valoración que hace el Estado de cuánto le cuesta económicamente a un contribuyente atender las necesidades básicas de su familia, y por ello le permite deducirse una serie de cantidades

<sup>14</sup> El 45% para las familias numerosas. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10957/2222/2225>.

<sup>15</sup> Como la bonificación del 25% de los billetes de Renfe para familias numerosas. <https://www.renfe.com/es/es/viajar/prepara-tu-viaje/descuentos/familia-numerosa>.

Además, pueden disfrutar de entre un 5% y un 10% de descuento en vuelos nacionales y de entre un 20% y un 50% en transporte marítimo de cabotaje.

<sup>16</sup> <https://www.bonosocial.gob.es/>

<sup>17</sup> <https://beneficiosfamiliasnumerosas.org/beneficios>

<sup>18</sup> En este caso el régimen está previsto en la ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto básico del Empleado Público (BOE núm. 89, de 13/04/2007) para los funcionarios de la Administración general del Estado, pero cada Comunidad autónoma tiene su propia Ley. Así por ejemplo la Ley 1/1986 de 10 de abril de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (BOE» núm. 211, de 03/09/1986).

<sup>19</sup> Ley 20/ 2007 de 11 de julio del estatuto del trabajo autónomo. (BOE núm. 166, de 12/07/2007).

<sup>20</sup> Puede verse alguna información en <https://www.mashumano.org> y en <https://www.masfamilia.org/> Un estudio al respecto es CHINCHILLA, N. LEÓN, C. (2011).



nes prenatales y las técnicas de preparación al parto y asistencia a las preceptivas sesiones de información y preparación y para la realización de los preceptivos informes psicológicos y sociales previos a la declaración de idoneidad.

En segundo lugar, se encuentran los tres “permisos” que implican una *suspensión del contrato durante el plazo fijado*, pero el trabajador podrá volver a su puesto de trabajo una vez termine dicho periodo. En estos casos, quedan sin efectos las obligaciones de trabajar y remunerar el trabajo, y será la Seguridad Social la que abonará al trabajador una prestación sustitutoria del salario. Por tanto, en estos casos no es la empresa, sino la Seguridad social quien “soporta” el coste del permiso. El primero de estos casos es el riesgo durante el embarazo y lactancia natural por el periodo necesario para preservar la salud de la madre, del feto o del niño. La prestación económica consistirá en un subsidio equivalente al 100% de la base reguladora.

El segundo es por nacimiento (adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento de duración superior a un año) y cuidado de menor, que a partir de 2021 es igualitario para ambos progenitores, situando a España en la línea de reforma iniciada por los países nórdicos que propicia la corresponsabilidad de hombres y mujeres como condición imprescindible de conciliación (Meil et al., 2020). El permiso está regulado en el art. 48.4 y 5 del Estatuto de los trabajadores. En estos casos, tras el nacimiento se suspende el contrato de trabajo de la madre biológica durante 16 semanas (2 más en caso de parto múltiple), de las cuales serán obligatorias las seis semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto, que habrán de disfrutarse a jornada completa, para asegurar la protección de la salud de la madre. Además, el nacimiento suspenderá el contrato de trabajo del progenitor distinto de la madre biológica durante 16 semanas, de las cuales serán obligatorias las seis semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto que habrán de disfrutarse a jornada completa. En todos estos casos, la suspensión del contrato va acompañada por una prestación económica de la Seguridad Social que equivale al 100% de la base de cotización.

El tercero es el relativo a las *víctimas de violencia de género* en los casos es que estén obligadas a abandonar su trabajo para hacer efectiva su protección o su derecho a asistencia social integral. En estos casos la duración es de 6 meses prorrogables por períodos 3 hasta máximo 18 a decisión del juez, y en estos casos la víctima tiene derecho a las prestaciones por desempleo.

La reducción de jornada, y la correspondiente reducción del salario se refiere a varias situaciones. La reducción al 50% de la jornada para el cuidado de menor de 12 años, o de familiar hasta 2º grado consanguinidad o afinidad que por razón de edad, accidente o no pueda valerse por sí mismo; 2 horas al día por nacimiento de hijos prematuros que permanezcan en el hospital; y el 50% de la jornada por cuidados de menores con cáncer o enfermedad grave. En este último caso se genera un derecho a una prestación de la Seguridad Social que compensa el otro 50%, derecho del que sólo gozará un progenitor si ambos solicitan la reducción.

La excedencia supone la suspensión del contrato de trabajo, sin prestación económica sustitutoria para cuidado de hijos (3 años) o de otros familiares (2), con las mismas condiciones y situaciones que los casos ya expuestos de reducción de jornada. El primer año se reserva el puesto de trabajo, los siguientes la categoría profesional.

Por último se prevé la posibilidad de solicitar adaptaciones de la duración y distribución de la jornada de trabajo, en la ordenación del tiempo de trabajo y en la forma de prestación, incluida la prestación de su trabajo a distancia, para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral. Si tienen hijos pueden solicitarlo hasta que estos cumplan doce años.

---

En algunas materias, como la educación infantil 0-3 el nivel de cobertura en España es importante (Comisión Europea, 2023) pero persiste el debate sobre la calidad de dichos servicios (Arrillaga y Martínez, 2020)

En relación al tiempo, y más allá de los “permisos”, es muy reseñable cómo la extensión del teletrabajo a raíz del COVID19, ha supuesto un instrumento de conciliación evidente, con sus luces y sus sombras (López, 2021).

### 4.3. Servicios de apoyo a la familia

El último grupo de medidas de apoyo a la familia son los servicios, básicamente los de educación infantil de 0 a 3 y atención temprana para menores con discapacidad, y los servicios de atención a la dependencia. En esta materia, la competencia prácticamente descansa en las Comunidades Autónomas y en los municipios, y, por tanto, la diversidad de ofertas de servicios, de su carácter más o menos universal y de la suficiencia de los recursos, es prácticamente inabarcable para un trabajo de estas características. Además, de nuevo, la iniciativa privada también está presente de forma importante, con servicios relevantes puestos en marcha por algunas empresas. Se va avanzando muy lentamente en la cofinanciación estatal de estas medidas: el Plan Corresponsables dotado con 190 millones de euros para crear una red pública de cuidados profesionales que atienda a menores de 14 años mientras sus madres trabajan<sup>21</sup>, o la Ley de Dependencia y las históricas tensiones financieras entre las CCAA y el Estado son dos ejemplos. En algunas materias, como la educación infantil 0-3 el nivel de cobertura en España es importante (Comisión Europea, 2023) pero persiste el debate sobre la calidad de dichos servicios (Arrillaga y Martínez, 2020).

## 5. Finalidad de las políticas familiares

Finalmente queda por responder al “para qué” de las políticas familiares, es decir, al bien jurídico, social o económico que el legislador pretende al adoptarlas. Quizá en este punto deba volverse al principio. La familia, concepto jurídico de perfiles abiertos, se considera en todos los Convenios internacionales como el elemento fundamental de la sociedad que consiguientemente debe ser protegida como condición necesaria para el bienestar de sus ciudadanos<sup>22</sup>. Apoyar a las familias en el cumplimiento de sus funciones es, además, mucho más rentable que sustituirlas a través de servicios públicos, sustitución que no es posible en cuestiones clave como la educación o el cuidado afectivo (López, 2007).

Hasta ahí las tres grandes razones o fundamentos de la política familiar: la jurídica (como obligación prescrita en los Convenios y en la Constitución), la económica (dado que no habría presupuesto público que pueda sostener todos los cuidados que se producen en el seno de las familias) y la social (porque los ciudadanos necesitan vivir o ser respaldados por un ecosistema familiar para ser felices).

Pero a partir de ahí, la orientación y la concreción de las políticas familiares tiene que ver con determinadas concepciones sociales. Así por ejemplo, Flaquer (2000:33-4) señalaba que, la política familiar “bismarkiana” característica de Austria, Francia, Bélgica e Italia, apoyó la maternidad y los cuidados familiares por parte de las mujeres, desincentivándolas de una plena participación en el

---

Hasta ahí las tres grandes razones o fundamentos de la política familiar: la jurídica (como obligación prescrita en los Convenios y en la Constitución), la económica (dado que no habría presupuesto público que pueda sostener todos los cuidados que se producen en el seno de las familias) y la social (porque los ciudadanos necesitan vivir o ser respaldados por un ecosistema familiar para ser felices)

<sup>21</sup> <https://www.igualdad.gob.es/prioridades/plancorresponsables>

<sup>22</sup> Art. 16.3 de la Declaración Universal de los DH 1958. Art. 23 del Pacto internacional de Derechos civiles y políticos 1966; art. 10 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales, y culturales de 1966. Principio 16 de la parte 1 de la Carta social europea de 1996, art. 7 de la Carta de Derechos fundamentales de la UE de 2000.

mercado de trabajo, y en contraste el modelo “socialdemócrata” apostó por el pleno empleo, también femenino, responsabilizando al Estado de los cuidados de mayores, menores y dependientes.

Sin embargo, en los últimos años algo está cambiando. En España, se advierte, que el apoyo a las familias y a la maternidad/paternidad se reivindica también por los gobiernos de izquierdas y que el reconocimiento de la diversidad familiar y el apoyo, por ejemplo, a las familias monoparentales, se asume por gobiernos de derechas. El tradicional debate terminológico entre familia y familias se difumina (Adroher, 2016). Ojalá sea un símbolo de que la política familiar es ya cosa de todos. Y en este contexto, se advierte una lenta, pero evidente mejora en las políticas familiares en los diversos niveles administrativos. En la evaluación de España que la Comisión Europea UE ha hecho en el primer semestre de 2023, el ítem “Improve support for families” se ha calificado como “some progress” (Comisión europea, 2023:27).

Hoy, Europa afronta grandes desafíos frente al reto del envejecimiento acelerado de nuestras sociedades y la consiguiente falta de sostenibilidad del estado del bienestar: revertir la caída de la natalidad (todas las encuestas apuntan a que el deseo de los jóvenes es tener más hijos de los que finalmente tienen), y asegurar el cuidado de los mayores que cada vez serán más y con menos personas disponibles para su atención (López 2004). Y todo ello en el marco del Pilar de Derechos Sociales, que implica un primer paso en la “comunitarización” de las políticas familiares.

Por ello, podría concluirse, finalmente, como convicciones compartidas: que el trabajo de las mujeres fuera del hogar es riqueza para las familias y también para las sociedades y que por ello debe potenciarse (Alba 2000); que la emancipación juvenil, con el acceso al empleo y a la vivienda de los jóvenes y la creación de nuevas familias, debería ser una prioridad (Ballesteros, Sanmartín, 2017 y Gil Calvo, 2020); que la conciliación es un elemento clave e inseparable de la corresponsabilidad (Adroher y Halty, 2019), es decir del papel de los hombres también como cuidadores (Harrington et al., 2017); que el aumento de mayores y dependientes y de sus cuidados es también un desafío para la conciliación de sus familiares (la nueva Directiva europea 2019/1158 sobre conciliación tiene como novedad la regulación de esta materia por primera vez) abriéndose así el debate sobre el equilibrio entre el trabajo informal y formal de los cuidados (Flaquer et al., 2004); que las familias siguen siendo, claves para afrontar estos retos, y que el apoyo a las mismas a través de ayudas económicas, de tiempo y de servicios, son irrenunciables.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Abellán, A. Julio Pérez, J. Alba Ayala, A. Pujol. R. Sundström, G. (2007). “Dependencia y cuidados”. En Blanco, A. Chueca, A. y López-Ruiz, J.A. Informe España 2017. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 169-232.

Adroher S. (Dir.) Halty A. (Coord.). (2019). *Conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar*. Madrid: Wolters Kluwer.

Adroher S. (2016) “¿Familia o familias?” *Sal Terrae* 104,. 71-82.

Alba, A. (2000). *La riqueza de las familias. Mujer y mercado de trabajo en la España democrática*. Madrid: Ariel.

Álvarez, M. I. Lázaro, I.E. (2011) “La protección jurídica de la familia y las políticas sociales en el Estado autonómico”. En Berástegui, A. Gómez, B. Horizontes de la familia ante el siglo XXI. Reflexiones con motivo del XXV aniversario del instituto universitario de la familia. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Arrillaga, A. Martínez, M.C. (2020). *El debate europeo sobre la calidad de la educación infantil*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación profesional.

Ayuso, L. y Bascón, M, (2021). «El descubrimiento de las políticas familiares en España: entre la ideología y el pragmatismo». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 174: 3-22. <http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.174.3>

Ballesteros, J. C. Sanmartin, A. (2017). “Emancipación en tiempos de Crisis”. *Revista INJUVE* 116, pp. 143-154.

Barrios, G. Molina, R. (2014) *Las familias numerosas ante el Derecho del Trabajo y de la Seguridad social. Régimen jurídico y propuestas de mejora*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

Butrymowicz, M. (2016) “What a family really is? The question about the legal definition of a family. The UK case study example”. En Stala, J. Garmaz, J. (Eds) *Strengthening Families*, Cracovia: The Pontifical University of John Paul II in Krakow Press, pp. 15–25.

Carrillo, D. (2019). “Las ayudas sociales a la conciliación: ¿dan respuesta a las nuevas necesidades familiares y a la corresponsabilidad?” en Adroher, S. (dir.) y Halty, A. (coord.). *Conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar*. Madrid: Wolters Kluwer.

Chinchilla, N. León, C. (2011). *Diez años de conciliación en España*. Grupo 5.

Comisión Europea (2023). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2023 Country Report - Spain Accompanying the document Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2023 National Reform Programme of Spain and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of Spain {COM(2023) 609 final}

ECHR (2022). *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights Right to respect for private and family life, home and correspondence*. Estrasburgo: ECHR.

Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa.

Flaquer, L. Pfau-Efflinger, B. Artiaga, A. (2004). "El trabajo familiar de cuidado en el marco del estado de bienestar". *Cuadernos de Relaciones Laborales* 11 Vol. 32, Núm. 1, 11-32.

FOESSA (2019) *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA

Gil Calvo, E. (2020). "Emancipación tardía y estrategia familiar". *Revista Estudios de juventud* nº 58, pp.1-9.

Harrinton, B. Sabatini Fraone, J. Lee, J. (2017) *The new dad. The career- caregiving conflict*. Boston: Boston College.

Iglesias, J. (1990) "La familia y el cambio político en España". *Revista de estudios políticos*, 67: 235-259.

Iglesias, J. Meil, G. (2001). *La política familiar en España*. Madrid: Ariel.

Kilkelly, U. (2001) *The right to respect for private and family life. A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights*. Estrasburgo: Consejo de Europa.

López, M.J. (2022) "La adaptación de la directiva de conciliación de la vida familiar y profesional al ordenamiento español". *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, Vol. 7, Nº. 2, pp. 64-85.

López, M.J. (2021) "El teletrabajo como instrumento para la conciliación familiar" en López, M.J. (Coord.) Álvarez, *Los desafíos de la conciliación, la igualdad y la diversidad en la post-pandemia* pp. 169-188, Madrid: Wolters Kluwer España.

López M.T. (2014). "La familia: ¿un asunto público o privado?" *Razón y Fe* T. 270, no 1392, pp. 299-309.

López M.T. Santín D. (Dirs.). (2008). *Análisis de datos en la investigación social de la familia*. Madrid: Colección Acción Familiar, Ed. Cinca y Comunidad de Madrid.

López M.T. González, V. Sánchez A.J. (2018) *Las familias en España. Análisis de su realidad social y económica en las últimas décadas (1975-2017)*. Universidad Complutense de Madrid, Acción familiar.

López M.T. (Dir.) (2007). *Familia, escuela y sociedad. Responsabilidades compartidas en la educación*. Madrid: Fundación Acción familiar, Fundación Rafael del Pino y Ediciones Cinca.

López M.T. (Dir.) (2004). *Familia y dependencia. Nuevas necesidades, nuevas propuestas*. Madrid: Fundación Acción familiar, Fundación Rafael del Pino y Ediciones Cinca.

López M.T. Valiño, A. (2004). *Conciliación familiar y laboral en la Unión Europea. Valoración de las políticas públicas*. Madrid: CES.

Parra, P., López, M.J., Mota, R. (2022) “Análisis interseccional de las políticas de conciliación trabajo-familia en la Unión Europea y en España”. *Investigaciones feministas*, vol. 13, nº. 1, pp. 163-171.

Martínez, M.J. (2008). “La política familiar como instrumento de igualdad: distintas concepciones europeas”. *Lan Harremanak* 18, T. I: 43-79.

Meil G., (1995). “Presente y futuro de la política familiar en España”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 70: 67-90.

Meil, G. Rogero -García, J. Romero-Balsas, P (2020). “Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas”. En Blanco, A. Chueca, A. López-Ruiz, J.A. Mora, S. (Dir.) *Informe España 2020*. Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

OECD (2011), *Doing Better for Families París*: OECD

Pastor E. (2020) “Políticas públicas de protección a las familias en España”. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 25, núm. 90, pp. 446-461.

Roagna, I. (2012) *Protecting the right to respect for private and family life under the European Convention on Human Rights*. Estrasburgo: Consejo de Europa.

Salido, O. Moreno, L. (2007) “Bienestar y políticas familiares en España”. *Política y Sociedad*, 44, (2): 101-114.