

Dictamen 6 2023

SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL PLENO DE
10 DE MARZO DE 2023

Sobre el Anteproyecto de Ley de Familias



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 840-2023

Colección Dictámenes

Número 6/2023

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, marzo de 2023

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-8936-2023

Imprime

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Familias

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión extraordinaria del día 10 de marzo de 2023, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 24 de febrero de 2023 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Familias. El Ministerio de Igualdad, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, así como el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones figuran como coproponentes del Anteproyecto. La solicitud se trasladó a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asun-

tos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de la propuesta de dictamen.

El escrito se acompañaba de la correspondiente Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) del Anteproyecto.

El texto objeto de dictamen se inscribe en el marco de las previsiones del artículo 39 de la Constitución española, que reconoce la protección social, económica y jurídica de las familias como un principio rector de la política social y económica. En el mismo precepto, en su segundo apartado, se recoge la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección integral de los hijos y la igualdad legal, indepen-

dientemente de su filiación. Corresponde a los poderes públicos, asimismo, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, conforme al artículo 9.2 del texto constitucional.

Los cambios sociales y culturales, la diversificación de opciones de convivencia y de formas de familia han discurrido en paralelo a diversas modificaciones legales tanto en el ámbito del Derecho de familia como en otras normas sectoriales que se han ido acompasando a la evolución experimentada por la sociedad, coexistiendo con otras que, sin embargo, no se adecúan a las nuevas realidades. A este respecto, cabe mencionar entre los antecedentes normativos del Anteproyecto la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas, que el texto objeto de dictamen se propone reformar sustancialmente. Cabe recordar que, si bien esta norma amplió notablemente el círculo de sujetos protegidos bajo el concepto de «familia numerosa» con respecto a la anterior norma preconstitucional (Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las familias numerosas), vinculándolo a la concurrencia de criterios cualitativos o de necesidades especiales junto al tamaño de la familia en sí, su ámbito de aplicación no dejaba de estar restringido a esa única tipología. La Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia introdujo algunos cambios en la Ley 40/2003, al tiempo que encomendaba al Gobierno su revisión,

con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, contribuyendo a la redistribución de la renta y la riqueza de las familias.

El reconocimiento de la diversidad familiar constituye uno de los principales objetivos del Anteproyecto, contemplado hasta ahora de manera dispersa en diversas normas sectoriales, destacando su carácter de principio del sistema educativo por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que la modifica (LOMLOE). En el ámbito de las reformas más recientes, la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la Igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI sienta las bases para el reconocimiento de las necesidades de los niños, las niñas, los adolescentes y las diversas formas de familia bajo su ámbito de aplicación.

Otro importante eje del Anteproyecto gira en torno a la transposición de la Directiva 2019/1158, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores. Esta norma comunitaria se enmarca en la implementación y desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, cuyos principios 2 y 9 reafirman la igualdad entre mujeres y hombres, así como el equilibrio entre la vida familiar y profesional. La nor-

ma actualiza el contenido de la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UE-APME, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE. La Directiva 2019/1158 se propone contribuir a lograr, en el ámbito laboral, los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. Para ello, establece requisitos mínimos en relación con el permiso de paternidad, el permiso parental y el permiso para cuidadores, así como fórmulas de trabajo flexible para los trabajadores que sean progenitores y cuidadores (reproduciendo la terminología de la Directiva). Entre las novedades destacables de la Directiva, destaca la ampliación del periodo mínimo de permiso parental no transferible de un progenitor al otro, medida que busca reforzar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en los cuidados. Los Estados contaban hasta agosto de 2022 para su transposición.

Junto a la Directiva 2019/1158, diversas estrategias europeas, en consonancia con el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, convergen en el objetivo de reforzar el apoyo a las familias de manera indisociable de la necesidad de superar la desigualdad en el reparto de las responsabilidades familiares entre mujeres y hombres; de lograr la corresponsabilidad en todas las esferas de la sociedad y de garantizar el acceso a la atención profesionalizada de cuidados de calidad. Así, a título de ejemplo, la Estrategia para la

igualdad de género 2020-2025 de la Comisión Europea, apuesta por priorizar el acceso de las familias a servicios profesionalizados de cuidado para las diferentes fases del ciclo vital, con especial énfasis en la escolarización a los 1 y 2 años y la atención a la dependencia. La nueva Estrategia Europea de Cuidados de la Comisión Europea pone en valor la función social de las familias y, al mismo tiempo, aporta orientaciones y objetivos ambiciosos en materia de educación y cuidados de la primera infancia, así como de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. En este marco de actuaciones vinculadas al desarrollo del Pilar Social, otras iniciativas que conectan con los objetivos del Anteproyecto vienen dadas por la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030, la Garantía Infantil Europea o la Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos del Niño.

Valga recordar que con anterioridad a la transposición de la Directiva 2019/1158 que se lleva a cabo mediante este Anteproyecto, tuvo lugar la aprobación del Real Decreto-ley 6/2019 de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación que, junto a otras medidas estructurales, especialmente en materia de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, avanzaba en la corresponsabilidad y los derechos de conciliación en el ámbito laboral. Entre sus medidas, destaca la equiparación del permiso por nacimiento y cuidado para ambos progenitores con una duración de 16 semanas

con carácter individual e intransferible, así como el derecho a la adaptación de jornada a trabajadores y trabajadoras con responsabilidades de cuidado.

También en el ámbito de la mejora de la protección social y económica de las familias, otro de los objetivos principales del Anteproyecto, se han abordado diversas medidas en los últimos años dirigidas a las familias con menores a cargo, entre las que cabe mencionar la mejora de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social por hijo a cargo a través del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad en la jornada de trabajo, primero y, más adelante, la reconfiguración del esquema de este tipo de prestaciones a partir de la aprobación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (IMV), con la inclusión de un nuevo complemento de ayuda para la infancia, como instrumento para luchar contra la pobreza infantil.

Pese a todo, los niveles de riesgo de pobreza de los hogares con niños y/o niñas en España siguen situándose entre los más elevados de la Unión Europea, mientras el gasto público comparado figura entre los más bajos, al igual que la eficacia de las transferencias económicas para atenuar este problema, como ha puesto de relieve el CES en su Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación (por todas, véase la edición de 2021) y en diversos informes de iniciativa propia. También las sucesivas recomendaciones anuales de

la Comisión Europea y del Consejo en sus informes sobre España han llamado la atención sobre la necesidad de mejorar las políticas de apoyo a las familias en nuestro país, superando su fragmentación actual y abordando un marco integral de la protección, a lo que se dirige el Anteproyecto. De hecho, a su elaboración ha contribuido el diagnóstico elaborado en el contexto de un proyecto europeo de apoyo a las reformas estructurales financiado por la Comisión Europea, con asistencia técnica de la OCDE, para promover un nuevo marco nacional de apoyo y protección a las familias en España.

La aprobación de una Ley de Familias en España forma parte de los compromisos incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su componente 22 “Plan de choque para la Economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”. En concreto, se persigue el reconocimiento jurídico de los diversos tipos de estructuras familiares existentes, la determinación de las prestaciones y servicios a que tienen derecho, así como la reducción de la pobreza infantil, junto con el establecimiento de un sistema de prestaciones universales dirigidas a familias con niños, niñas y adolescentes.

Entre las líneas de trabajo del III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025 (III EIE-MH) se contempla, asimismo, impulsar el reconocimiento del derecho al cuidado y una reorganización socialmente justa de los cuidados y los tiempos, avanzando en el desarrollo de los derechos de conci-

liación corresponsable en el empleo, así como la profesionalización de los cuidados, entre otros objetivos estratégicos.

Hay que tener en cuenta que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, han aprobado numerosas normas y establecido diferentes medidas de apoyo a las familias, ya sea mediante legislación específica –varias de ellas cuentan ya con leyes integrales de familia–, en el marco de otras normas sectoriales o en el contexto de sus propios planes o estrategias de apoyo a las familias, igualdad y conciliación de la vida laboral, personal y familiar, inclusión social o de otro tipo. El resultado es un amplio abanico de medidas protectoras de diferente naturaleza, enfoque, tipología e intensidad.

El CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre algunos proyectos normativos que constituyen antecedentes del texto objeto de dictamen o guardan relación con las materias que regula como, comenzando por los más recientes y sin ánimo de exhaustividad, el Dictamen 1/2022 sobre el Anteproyecto de Ley para la Igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI; el Dictamen 1/2019 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; el Dictamen 4/2014 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Protección a la infancia y el Dictamen 3/2014 sobre el Anteproyecto de Ley de Protección a la infancia; el Dictamen 9/2007 sobre el Proyecto de Ley por la que se establece la

deducción por nacimiento o adopción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social; el Dictamen 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres; el Dictamen 3/ 2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; el Dictamen 5/2005, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas; el Dictamen 4/1999 sobre el Anteproyecto de Ley para Promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras o el Dictamen 2/1999, de 17 de febrero, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el artículo 5 de la Ley 25/1971.

Asimismo, son numerosos los informes de iniciativa propia en los que el CES ha analizado la crítica situación de las políticas de apoyo a las familias en España, la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, así como la corresponsabilidad en el seno de los hogares, la diversidad de modelos de familia o el riesgo de pobreza de los hogares con niños, niñas y adolescentes, entre otras realidades que el Anteproyecto aborda. Entre ellos, valga mencionar el Informe 1/2022, a iniciativa propia, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*; el Informe 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*; el Infor-

me 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*; el Informe 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en*

España o el Informe 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley se compone de 68 artículos organizados en un título preliminar y tres títulos, cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y dieciocho disposiciones finales.

Título preliminar. Disposiciones generales

El título preliminar establece como objeto de la ley el pleno reconocimiento de la diversidad de modelos familiares y el establecimiento del marco para una política integral de apoyo a las familias, incluyendo la protección social y económica (art. 1), así como su ámbito de aplicación (art. 2). Se definen los conceptos de familia, núcleo estable de convivencia, personas unidas en matrimonio y parejas de hecho (art. 3). Por otro lado, se exponen los valores fundamentales y los principios rectores que habrán de orientar las políticas de apoyo a las familias, como la libertad, la perspectiva de género, la universalidad o la transversalidad (art. 4).

Título I. Medidas generales de apoyo a las familias

El título I regula la obligación de las Administraciones públicas de asegurar la protección jurídica, social y económica de las

familias garantizando la igualdad de trato y de oportunidades de todas ellas (art. 5).

Capítulo I. Protección a las familias no basadas en el matrimonio, información sobre relaciones familiares y de pareja y atención a conflictos familiares (arts. 6, 7 y 8)

El capítulo regula el reconocimiento de las relaciones familiares no basadas en el matrimonio (art. 6), el derecho a la información jurídica sobre las relaciones familiares (art. 7) y la atención a los conflictos familiares en situaciones de ruptura y violencia (art. 8).

Capítulo II. Protección económica a las familias

El artículo 9 prevé la adaptación del sistema de la Seguridad Social a la diversidad familiar, garantizando la acción protectora a las personas comprendidas en su campo de aplicación y sobre los familiares o asimilados que tengan a cargo, con independencia del modelo familiar que los relacione. Señala, además, que garantizará una protección social específica a las familias con personas con grandes necesidades de apoyo.

El artículo 10 regula la prestación económica de apoyo a la crianza, de una cuan-

tía mensual de 100 euros, dirigida a familias con personas menores de 3 años de edad a cargo para contribuir a garantizarles un nivel de vida adecuado, ayudando a sus progenitores, tutores, acogedores o guardadores a sufragar los gastos asociados a la crianza. Esta prestación se podrá obtener a través de una deducción fiscal por maternidad en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, o bien a través del complemento de apoyo a la infancia del ingreso mínimo vital. Solo será posible percibir la prestación por una única vía.

Capítulo III. Apoyo en la crianza y cuidado. Conciliación y corresponsabilidad

Con el fin de hacer efectivo el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar, profesional y laboral, y de poder ejercerlo de forma corresponsable, la norma establece que sean las Administraciones públicas competentes las encargadas de promover y adoptar medidas específicas de conciliación y corresponsabilidad, tanto en el ámbito público como en el privado, y de velar porque dichas normas garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (art. 11).

Además, la norma insta al Gobierno a desarrollar, en colaboración con las Administraciones públicas competentes, un marco estatal de referencia para el acompañamiento y apoyo a “los primeros 1.000 días” que garantice un entorno saludable y seguro a los menores de 3 años, además del acceso a diferentes ámbitos sociales, sanitarios y laborales, debiéndose prestar

apoyo específico a las familias que viven en circunstancias de vulnerabilidad (art. 12).

En relación con el empleo y las responsabilidades familiares, el Anteproyecto establece que las Administraciones públicas promuevan las actuaciones necesarias para que las personas, en particular las mujeres, no se vean obligadas a abandonar su trabajo o carreras profesionales por razones de cuidado, incluyendo también previsiones para quienes desarrollen actividades profesionales por cuenta propia (art. 13).

La norma también establece el incremento progresivo de la oferta de plazas públicas de calidad en el primer ciclo de educación infantil para alcanzar la totalidad de la demanda de escolarización de la población de 0 a 3 años, garantizando el carácter educativo de las mismas y la progresiva tendencia a su gratuidad, priorizando en todo caso el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social. Asimismo, se prevé la extensión de la oferta de servicios de atención socioeducativa y actividades culturales y de ocio para menores y adolescentes en periodos no lectivos; y de medidas de apoyo para familias en las que convivan personas mayores, personas con discapacidad o en situación de dependencia (art. 14).

Como complemento a estas medidas, la norma opta por el fomento de horarios razonables y flexibles por parte de las Administraciones públicas (art. 15), así como por la sensibilización y difusión de buenas prácticas en materia de conciliación y corresponsabilidad laboral, familiar y perso-

nal como, de manera singular, el distintivo de “Igualdad en la empresa” (art. 16).

Capítulo IV. Servicios sociales de apoyo a las familias (art. 17)

El capítulo insta a las Administraciones públicas a impulsar el desarrollo de servicios y programas de apoyo a las familias, mediante la elaboración de un catálogo de referencia y la creación de centros integrados de apoyo familiar, entre otros. También regula la cooperación entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas y locales para el desarrollo de servicios y programas específicamente dirigidos a familias con menores en situación de privación material severa o riesgo de pobreza y exclusión.

Capítulo V. Salud y bienestar (arts. 18, 19 y 20)

Establece las actuaciones para la protección a la salud de las familias, incluyendo la promoción de la salud a través de medidas específicas de salud pública, como la promoción de estilos de vida saludables y acciones dirigidas a incrementar el conocimiento y capacidades de las familias orientados a mejorar la salud individual y colectiva (art. 18). Aborda, asimismo, la salud mental en el ámbito familiar mediante programas de promoción y apoyo (art. 20).

Capítulo VI. Vivienda (arts. 21 y 22)

Regula la inclusión de medidas para facilitar el acceso y atención a las necesidades habitacionales de las familias con especiales dificultades, como las formadas por

menores de 29 años y sus descendientes, contemplando medidas como el incremento del límite de ingresos para el acceso a viviendas protegidas (art. 21).

Capítulo VII. Educación, cultura y ocio familiar (arts. 23 a 27)

Regula el acceso a recursos y medidas de apoyo en materia educativa, mediante el impulso por parte de las Administraciones públicas de medidas para la eliminación de barreras en el acceso a recursos materiales, sociales, psicológicos y culturales, contemplando la universalización de los apoyos a familias vulnerables para su acceso a la educación obligatoria (art. 23). Regula también la garantía del respeto a la diversidad familiar como principio del sistema educativo, que deberá reflejarse en el material educativo (art. 24). Al mismo tiempo establece la prioridad de las familias en el acceso a museos, archivos, bibliotecas, teatros, bienes, servicios y centros culturales de titularidad estatal, así como la promoción del turismo familiar (art. 25).

Título II. Medidas de apoyo a situaciones familiares específicas

Este título regula, específicamente, la obligación de apoyo de las Administraciones públicas a las familias con necesidades específicas, debiendo velar para garantizar que las medidas contempladas en la ley sean de aplicación a todo tipo de familias, haciendo particular hincapié en la protección de las familias con menores de edad a cargo en sus distintas modali-

dades, sin perjuicio del disfrute efectivo y real de los permisos vinculados al derecho de conciliación entre vida laboral y familiar (art. 28).

Capítulo I. Situación familiar de vulnerabilidad con personas menores de edad a cargo

Establece el ámbito de aplicación (art. 29), la promoción de la garantía del derecho a la vivienda y frente a la pobreza energética (art. 30), así como los criterios de acceso a centros educativos (art. 31) facilitando la conciliación, un trato preferencial así como un régimen de exenciones y bonificaciones de las tasas correspondientes en el ciclo educativo de aplicación a esta situación familiar de vulnerabilidad.

Capítulo II. Familias numerosas y supuestos equiparados (art. 32)

El Anteproyecto insta a las Administraciones públicas a poner en marcha las medidas necesarias para que familias numerosas, y otros supuestos equiparados, puedan afrontar los costes y dificultades asociados a la atención, cuidado y educación de sus hijas e hijos, atendiendo de manera especial la concurrencia de circunstancias específicas, como la existencia de una única persona ascendiente o la discapacidad de descendientes o ascendientes en unidades familiares con al menos dos hijas o hijos. Para ello, se deberá atender a la categoría en la que las familias se encuentren clasificadas y las rentas de las unidades familiares en relación con los miembros que las integran.

Capítulo III. Situaciones familiares en que exista una sola persona progenitora (arts. 33 a 42)

Regula el ámbito de aplicación, la necesidad de garantizar los derechos correspondientes a estas situaciones familiares para afrontar las dificultades y costes asociados, así como el acceso prioritario a políticas, medidas y recursos específicos. Regula, además, los supuestos a los efectos de la protección social y económica asociada a estas situaciones, así como las condiciones a cumplir por parte de los hijos o hijas para el reconocimiento de la mencionada condición. Además, establece una clasificación de las categorías de las situaciones familiares con un solo progenitor, y dispone la necesidad de acreditación oficial a expedir por la comunidad autónoma donde resida la persona solicitante, para el reconocimiento de estas situaciones.

Contempla también la acción protectora en el área sociolaboral, en lo relativo a las personas trabajadoras autónomas, la garantía de acceso al ingreso mínimo vital, o el acceso gratuito a centros de educación infantil en determinados casos. La acción protectora se extiende al área de vivienda respecto a los criterios de acceso y adjudicación de vivienda protegida, o a las ayudas establecidas en planes y programas estatales.

La norma vela también por la promoción de habilidades y competencias de personas progenitoras en estas situaciones familiares, así como el acceso a régimen de ayudas al emprendimiento, y de

forma singular en los casos de integrantes con discapacidad o situación de dependencia. En el ámbito educativo se regula la garantía de especial consideración en los criterios de acceso a escuelas infantiles y centros educativos, así como en relación con la concesión de becas y ayudas para la adquisición de material didáctico, comedor y transporte.

Será de aplicación un régimen de exenciones y bonificaciones de las tasas o precios públicos que corresponda, tanto en el ámbito educativo como en lo relativo a transportes públicos y acceso a bienes y servicios sociales, culturales, deportivos y de ocio, así como subsidios en el caso de hijos o hijas con discapacidad o situación de dependencia.

Capítulo IV. Situaciones familiares en que existan personas con discapacidad y/o en situación de dependencia (arts. 43 y 44)

Se regula el ejercicio efectivo del derecho a formar una familia, instando a las Administraciones públicas competentes la puesta en marcha de medidas de promoción de igualdad de trato y oportunidades, así como las garantías de los derechos y obligaciones en lo que respecta a la custodia, la tutela, la guarda y la adopción de niñas y niños. Se establecen, además, otras medidas de apoyo específico relativas al área laboral y de protección social, al área sociosanitaria, y en materia de vivienda.

Capítulo V. Situaciones familiares en que existan personas pertenecientes a colectivos LGTBI (arts. 45 a 48)

Establece el ámbito de aplicación, y regula el ejercicio efectivo del derecho a formar una familia, garantizando la igualdad jurídica, social y efectiva de estas situaciones familiares, e instando a las Administraciones públicas a la adopción de medidas para prevenir la discriminación, facilitar la elección de centro educativo, y adaptación de protocolos, formularios y documentos administrativos y jurídicos para su adecuada integración.

Capítulo VI. Situaciones familiares en las que se producen nacimientos, adopciones o acogimientos múltiples (arts. 49 a 51)

Se regula el ámbito de aplicación, el reconocimiento de estas situaciones familiares como colectivo de especial protección, así como la mejora de su protección social y económica en los ámbitos educativo y de transporte.

Capítulo VII. Situaciones familiares en las que se produzcan adopciones o acogimientos (arts. 52 y 53)

Establece el derecho a asesoramiento y apoyo continuado por parte de las Administraciones públicas competentes, incluyendo el acceso a tratamientos terapéuticos especializados en caso necesario. Además, contempla medidas para garantizar la protección de datos y el derecho a la intimidad en los ámbitos educativo, sanitario y social.

Capítulo VIII. Situaciones familiares con hijas o hijos de uniones anteriores (arts. 54 a 56)

Precisa el ámbito de aplicación y regula la protección social y económica, así como la necesidad de promover desde las Administraciones públicas competentes medidas de atención específica a las necesidades de apoyo psicosocial, y la promoción de una mayor sensibilización y conocimiento de estas situaciones familiares.

Capítulo IX. Situación de las familias residentes en el medio rural (arts. 57 a 59)

Se aborda la necesidad de garantizar el derecho de estas familias a acceder a recursos y servicios en los ámbitos de educación, sanidad, transportes, vivienda, comunicaciones y servicios digitales, servicios sociales, atención a la dependencia, prevención de la violencia, conciliación, cultura, ocio y deporte. Además, se regula el desarrollo de actuaciones orientadas al apoyo al asentamiento y fijación de la población rural, así como la atención específica a la perspectiva de género.

Capítulo X. Situaciones familiares en las que alguno de sus miembros procede de otro Estado o territorio, o de emigrantes retornados (art. 60)

Se regula la necesidad de establecer medidas de apoyo a la integración social y la reagrupación familiar en estas situaciones familiares. Al respecto, la integración social se incluirá en los planes de retorno que implementen las Administraciones públicas.

Capítulo XI. Otros colectivos con necesidades singulares de apoyo (arts. 61 y 62)

Establece la necesidad de garantizar el mantenimiento de las relaciones familiares de la población penitenciaria y de personas menores de edad en conflicto con la ley que cumplen medidas de internamiento, así como la promoción del mantenimiento de los lazos filiales y apoyo a la crianza en situaciones de población institucionalizada.

Título III. Coordinación, cooperación y participación social en las políticas familiares (arts. 63 a 68)

Se regula el impulso y desarrollo de las políticas familiares teniendo en cuenta el impacto de las actuaciones sectoriales en la perspectiva familiar, y contemplando el carácter pluridimensional de la realidad familiar. Para ello se considera imprescindible establecer cauces de colaboración, coordinación y cooperación entre los organismos públicos y entidades sociales competentes.

Se establece la coordinación y cooperación en políticas familiares a través de diferentes órganos, como la Comisión Interministerial de Familias, y el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. El Consejo Estatal de Familias y el existente Consejo Estatal de Participación de la Infancia y la Adolescencia serán órganos de consulta, representación y participación en las políticas que corresponda. Se contempla el Observatorio Estatal de

Familias como órgano de asesoramiento y apoyo para el análisis, investigación, estudio, seguimiento y evaluación de actuaciones en materia de familias.

Además, se insta a las Administraciones públicas realizar acciones orientadas a la difusión, promoción y sensibilización social sobre la diversidad familiar, así como en apoyo a las familias, en el ámbito de sus competencias. Se contempla la colaboración financiera y técnica con entidades sin ánimo de lucro.

Disposiciones adicionales, transitorias y finales

La **disposición adicional primera** supedita el desarrollo de las medidas, derechos, garantías, servicios y apoyos incorporados por el Anteproyecto a las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones públicas competentes.

La **disposición adicional segunda** se refiere a las referencias legales a las familias numerosas, que deberán entenderse hechas a las familias con mayores necesidades de apoyo a la crianza, de conformidad con la nueva terminología empleada en el texto.

La **disposición adicional tercera**, referente a orfandad, prevé la realización por parte de las Administraciones públicas, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la ley, de los análisis oportunos sobre la extensión 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.

La **disposición adicional cuarta**, sobre el instrumento de valoración diagnóstica, fija en seis meses desde la entrada en vigor de la norma el plazo para la elaboración del instrumento de valoración diagnóstica destinado a la valoración de la vulnerabilidad social de las familias.

La **disposición transitoria primera** mantiene la vigencia de las adaptaciones de jornada que estuviesen siendo ejercidas a la entrada en vigor de la ley, aplicándoseles la nueva redacción prevista del artículo 34.8 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET).

La **disposición transitoria segunda** prevé la continuidad de los permisos recogidos en los artículos 37.4, 37.6 y 46.3 de la LET que estuviesen siendo disfrutados a la entrada en vigor de la ley conforme a las normas que les fuesen aplicables a su comienzo.

La **disposición transitoria tercera** dispone que los títulos de familia numerosa expedidos antes de su entrada en vigor mantengan su validez, salvo en el caso de que como consecuencia de las modificaciones de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre (establecidas en la disposición final novena de la presente norma) la familia quedara clasificada en una categoría diferente a la que ostenta. Asimismo, se dispone la aplicación de categoría especial a aquellas familias numerosas que tuvieran reconocida la categoría general, pero que cumplan con los requisitos establecidos en la disposición final novena de la norma para ser clasificadas como tal.

La **disposición final primera** regula la adaptación de los artículos del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre a las previsiones del Anteproyecto.

De un lado, se incorporan en diferentes artículos las modificaciones necesarias para introducir la figura de la pareja de hecho en el reconocimiento de prestaciones, destacando a este respecto las modificaciones de los diferentes artículos del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social relativos a la prestación de viudedad. Además, tanto en el artículo 221 sobre pensión de viudedad de parejas de hecho, como en el 222, sobre prestación temporal de viudedad, se introduce la referencia al Registro Estatal de Parejas de Hecho, previsto en el artículo 6 del Anteproyecto.

Por otra parte, se introducen mejoras en determinadas prestaciones, como la extensión tanto del subsidio (art. 181) como de la prestación por nacimiento y cuidado del menor (art. 182) a nuevos supuestos como la adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar. En la prestación económica por nacimiento y cuidado del menor se prevé, además, que la duración de la prestación sea la que se corresponda con el periodo de descanso obligatorio, que deberá disfrutarse a jornada completa de forma obligatoria e ininterrumpida inmediatamente después del hecho causante.

Además, tanto la asignación económica de pago única por nacimiento o adopción en determinadas situaciones familiares,

como la prestación por parto o adopción múltiples, se extienden a los supuestos de acogimiento familiar permanente o temporal no inferior a un año o guarda con fines de adopción (arts. 352, 357, 358, 359 y 360).

La **disposición final segunda** modifica los artículos 108.2 y 122.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción social para mantener la coherencia con las modificaciones efectuadas en la LET en materia de calificación como nulo del despido realizado en determinados supuestos.

La **disposición final tercera** incorpora varias modificaciones al texto refundido de la LET para transponer la Directiva de conciliación, entre otras:

Al artículo 4.2, especificando que el trato desfavorable realizado por el ejercicio de los derechos de conciliación o corresponsabilidad de la vida familiar y laboral será constitutivo de discriminación por razón de sexo.

Al artículo 34.8, introduciendo un nuevo tercer párrafo referido al cuidado respecto de los hijos e hijas mayores de doce años, el cónyuge o pareja de hecho, familiares por consanguinidad hasta el segundo grado de la persona trabajadora, así como de otras personas dependientes cuando, en este último caso, convivan en el mismo domicilio. Asimismo, introduce diversas modificaciones en otros párrafos relativas a los términos y procedimiento para el ejercicio de este derecho.

Al artículo 37, apartados 3, 4 y 6, introduciendo determinadas modificaciones en el régimen de, respectivamente, las ausencias remuneradas del trabajo por

distintos motivos (entre otros, con el objetivo de transponer las previsiones de la Directiva sobre el permiso de cuidadores), el permiso de lactancia, y las reducciones de jornada por cuidados. Asimismo, se introduce un nuevo apartado 9 con el que se pretende transponer el artículo 7 de la Directiva, relativo a las ausencias del trabajo por causas de fuerza mayor.

En los casos de disfrute de determinados derechos por dos personas trabajadoras de la misma empresa por el mismo sujeto causante, el Anteproyecto introduce la obligación de la empresa de aportar un plan de disfrute alternativo que asegure el disfrute de ambas personas y posibilite la conciliación, en caso de que se limite su ejercicio simultáneo por razones fundadas y objetivas de funcionamiento empresarial.

Al artículo 45.1, para recoger como causa de suspensión del contrato el disfrute del permiso parental.

Se introduce un nuevo artículo 48 bis, en el que se regula un permiso parental para el cuidado de hijo, hija, o menor acogido por tiempo superior a un año, hasta el momento en que el menor cumpla ocho años. Y, en relación con ello, se introduce una disposición transitoria decimoquinta sobre la aplicación gradual del permiso parental previsto en el mencionado nuevo artículo.

A los artículos 53.4 y 55.5 sobre las causas de nulidad, respectivamente, de la extinción por causas objetivas y del despido disciplinario, en determinados supuestos relacionados con el disfrute de permisos

de conciliación, incluyendo las nuevas previsiones en esta materia.

La **disposición final cuarta** modifica el Estatuto Básico del Empleado Público para introducir determinados cambios en el régimen de permisos por motivos de conciliación como, por ejemplo, el nuevo permiso parental, en paralelo a lo previsto en la disposición final tercera para la LET.

La **disposición final quinta** modifica la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera militar, con el objeto de incluir al cónyuge y a las parejas de hecho registradas, entre los supuestos en los que es posible beneficiarse del derecho a la excedencia por agrupación familiar y por cuidados familiares.

La **disposición final sexta** modifica el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 1726/2007, de 21 de diciembre, en base a las modificaciones que se realicen en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social. En concreto, se hacen extensibles determinados supuestos de prestación por parto, adopción o acogimiento familiar permanente o temporal no inferior a un año o guarda con fines de adopción múltiples.

La **disposición final séptima** adapta los artículos del texto refundido de la Ley de Clases pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril, con el objetivo de igualar los derechos y deberes de las parejas de hecho con los de las personas unidas por vínculo matrimonial.

La **disposición final octava** modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio, en lo que respecta a la deducción de maternidad, ampliándola a los nuevos supuestos de acogimiento permanente o guarda con fines de adopción.

La **disposición final novena** recoge las modificaciones que la norma introduce en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas, con el fin de mejorar la cobertura que dispensa a las familias, más allá del concepto cuantitativo original de familia numerosa, y de responder al mandato legal de modificación de la disposición final de la Ley de Protección a familias numerosas que establecía la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia. Entre las modificaciones cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad:

En el artículo 1 se establece el cambio del título de la norma que pasa a denominarse “Ley de Protección a familias con mayores necesidades de apoyo a la crianza”, en lugar de Ley de Protección a las familias numerosas. Este cambio motiva la modificación, a su vez, de otros artículos para adaptarse a la nueva denominación (como el artículo 5, 10, 12 o 17).

El artículo 2 establece la definición de familia con mayores necesidades de apoyo a la crianza como la familia numerosa integrada por una o dos personas progenitoras, adoptantes, tutoras, acogedoras o

guardadoras, con tres o más hijas o hijos, sean o no comunes. La norma también establece criterios de equiparación de familia numerosa, siempre que cumplan con determinados supuestos, como que alguna de las personas progenitoras, adoptantes, tutoras, acogedoras o guardadoras con dos hijas o hijos tenga un grado de discapacidad de, al menos, el 33 por 100 (en lugar del vigente 65 por 100 de la Ley 40/2003). También se incluye a las personas progenitoras en situaciones familiares en que exista una sola con dos hijos o hijas. Se regulan, asimismo, los supuestos de custodia compartida en casos de ruptura de la convivencia, y se equiparan las parejas de hecho a las conyugales en el trato legal.

El artículo 3 establece los nuevos criterios para que se reconozca y mantenga el derecho a ostentar la condición de integrantes de una familia con mayores necesidades de apoyo a la crianza.

El artículo 4 incorpora una nueva regulación (más beneficiosa) de las categorías en que se clasifican las familias, con ampliación de supuestos y modificación de umbrales, destacando la reducción del número de hijos e hijas exigidos para que acceder a la categoría especial de familia numerosa (que pasa de 5 a 4, y de 4 a 3 en caso de parto múltiple o de contar con ingresos que no superen en cómputo anual el 150 por 199 del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

El artículo 6 modifica los aspectos relativos a la renovación, modificación o pérdida del título, manteniéndose la categoría especial mientras alguna de las hijas

o hijos reúna las condiciones previstas en el articulado (en la ley anterior se hacía extensivo a todos los casos de familia numerosa).

El artículo 18 actualiza el régimen de infracciones y sanciones.

Se incluye un nuevo artículo 20 para que, en materia de infracciones y sanciones, se incorpore lo previsto en el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

Se da una nueva redacción a la disposición adicional octava que regula la cesión de datos personales en los supuestos de comprobación de ingresos de la unidad familiar, con el fin de adaptarlo a la normativa vigente sobre esta materia, como el Reglamento (UE 2016/679) del Parlamento y el Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, o la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

La **disposición final décima** modifica el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, con el objeto de extender las bonificaciones en la cuota íntegra del impuesto sobre bienes inmuebles que se prevé para familias numerosas a otros casos equiparados que tengan la consideración de familias con mayores necesidades de apoyo a la crianza.

La **disposición final decimoprimera** modifica la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, para incorporar el reconocimiento del derecho a recibir pensión de alimentos a los hijos e hijas mayores de edad con un grado de discapacidad de al menos un 65 por 100 o que se encuentren en situación de dependencia. Asimismo, añade la disolución de parejas de hecho a los supuestos que dan derecho a la pensión de alimentos.

La **disposición final decimosegunda** modifica el Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, para adaptarlo a lo establecido en el Anteproyecto, flexibilizando las condiciones de acceso al fondo, incorporando a las personas con discapacidad y en situación de dependencia, y actualizando la cuantía máxima del anticipo a percibir por las personas beneficiarias.

La **disposición final decimotercera** adapta la protección de datos personales del Fondo de Garantía de Pago de Alimentos a lo recogido en el Anteproyecto.

La **disposición final decimocuarta**, relativa a los plazos para determinadas modificaciones legales. Así, en un plazo de dos años deberá desarrollarse la regulación y reconocimiento de las relaciones familiares no basadas en el matrimonio (art. 6). Ese mismo plazo se fija para alcanzar la escolarización universal de la población infantil de cero a tres años en centros autorizados, tendiendo a su gratuidad y priorizando al alumnado en riesgo de pobreza

y exclusión social (art. 14). Y se prevé, asimismo, la modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia a fin de desarrollar los servicios de seguimiento, apoyo y respiro de las personas cuidadoras de personas dependientes beneficiarias de la prestación de cuidados en el entorno familiar (art. 14.5), en el plazo que acuerde el Consejo Territorial de Servicios Sociales y Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

La **disposición final decimoquinta** se refiere a los títulos competenciales con arreglo a los que se dicta la norma, a saber, al amparo de lo previsto en el artículo 149.1. 1.^a, 7.^a, 13.^a, 17.^a y 18.^a de

la Constitución española, señalando una serie de artículos que se exceptúan por ampararse en otros preceptos constitucionales.

La **disposición final decimosexta** dispone la incorporación al Derecho español de la Directiva (UE) 2019/1158 de 20 de junio, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores.

Disposición final decimoséptima contiene la habilitación al Consejo de ministros y a los titulares de los Ministerios para el desarrollo reglamentario y ejecución de la ley mientras que la **disposición final decimoctava** establece su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE.

3. Observaciones generales

El CES comparte la necesidad de reforzar las políticas de apoyo a las familias y la infancia y los instrumentos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, en coherencia con el impulso proyectado a la nueva economía de los cuidados en el horizonte de los próximos años, tal como plantea el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El Anteproyecto debiera colmar un vacío legal señalado por este Consejo en diversas ocasiones a lo largo de los años, por cuanto se carecía hasta ahora de un marco integral de ámbito estatal que regulara las condiciones básicas de la protección jurídica, social y

económica de las familias en España, con un enfoque adaptado a los cambios sociales, demográficos y culturales experimentados en las últimas décadas. Además, el texto objeto de dictamen debiera dar respuesta, en opinión del CES, a las sucesivas recomendaciones anuales de la Comisión Europea y del Consejo en sus informes anuales sobre España, donde reiteradamente se ha puesto de relieve la necesidad de mejorar las políticas de apoyo a las familias en nuestro país.

El CES considera acertado el planteamiento integral de la norma, que se proyecta sobre todos los ámbitos de la reali-

dad y que debiera contribuir a conferir un mayor protagonismo al apoyo a las familias en el conjunto de las políticas sociales, competencia en su mayor parte de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, pudiendo servir para alinear objetivos y recursos en torno a sus principios y actuaciones, dando lugar así a nuevos avances.

Sobre el procedimiento de consulta al CES

Resulta incuestionable la relevancia social y la oportunidad de abordar los objetivos que se persiguen con el Anteproyecto objeto de dictamen, que el CES comparte como se ha mencionado, a partir del reconocimiento de la diversidad de las familias como una de las principales tendencias de cambio presentes en la sociedad española. Precisamente por la trascendencia social, económica y laboral del Anteproyecto, el apoyo integral que persigue para las familias mediante una multiplicidad de políticas, y todo ello en un contexto de aumento de las vulnerabilidades sociales, el CES considera que el procedimiento de urgencia seguido para la solicitud de dictamen no es en absoluto adecuado, teniendo en cuenta que las materias que se van a regular forman parte del núcleo de sus competencias. No es la primera vez que este Consejo debe llamar la atención sobre el menoscabo que se produce de su función consultiva cuando, debido al escaso margen temporal y a la complejidad del proyecto normativo consultado, se le impide abordarlo con el suficiente rigor

y detenimiento, y se limita notablemente la posibilidad de debate y de búsqueda de consensos entre las organizaciones representativas que lo componen. La transposición de la Directiva dentro del plazo establecido habría podido facilitar la consulta preceptiva al CES en términos más favorecedores de la búsqueda de acuerdos.

Sobre los principios y los objetivos del Anteproyecto

El CES no puede sino valorar positivamente que las políticas de familia se articulen de manera holística alrededor de los principios recogidos en el Anteproyecto, particularmente del reconocimiento del papel social de las familias; el tratamiento igualitario teniendo en cuenta la diversidad familiar; la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; la maternidad y paternidad; el interés superior de niñas, niños y adolescentes, así como la protección especial que merecen las familias en situación de vulnerabilidad, riesgo de exclusión social y/ o con necesidades de apoyo.

La estructura y las funciones de las familias se encuentran sujetas a las dinámicas de cambio social, de manera que su composición y sus cometidos específicos, dentro de la función universal del soporte y reproducción social, experimentan modificaciones con el paso del tiempo, adaptándose a los cambios sociales, económicos y culturales. Si la familia nuclear ha llegado a considerarse la modalidad casi única, los cambios culturales, económi-

cos y tecnológicos de las últimas décadas abocan a la convivencia de esa estructura familiar tradicional con otras en las que caben, además de madres o padres en solitario con sus hijos, relaciones afectivas entre personas LGTBI, familias homomarentales y homoparentales o familias en las que los miembros de una pareja tienen hijos de uniones anteriores, entre otras. En España estas estructuras han ido afianzándose, alcanzando visibilidad y obteniendo reconocimiento y aceptación social, lo que ha hecho necesario también su reconocimiento institucional con sus consecuencias en el marco jurídico de protección de las familias. Por eso, la consideración de la diversidad familiar y la equiparación de los derechos de las distintas estructuras familiares en el Anteproyecto supone un avance inapelable en el contexto de los cambios que viene experimentando la sociedad española. Y por ello, el CES valora de forma positiva el abordaje integral de la protección de las familias asumiendo la pluralidad de sus manifestaciones como una realidad incuestionable que refleja la riqueza de la convivencia en la diversidad. No obstante, considera que el Anteproyecto debería concretar las distintas formas de convivencia familiar, con definiciones claras de esas estructuras, garantizando así la cobertura de todas ellas dentro de la extensa gama de la diversidad familiar. Al mismo tiempo, echa en falta el reconocimiento del derecho a la dignidad de las familias, sea cual sea su composición, entre los valores fundamentales y principios rectores de la norma.

Unido a lo anterior, el CES valora positivamente que el Anteproyecto, con el fin de mejorar el marco actual de protección de las familias, tenga como principio rector el reconocimiento del derecho a la conciliación corresponsable, en línea con la Directiva (UE) 2019/ 1158 que transpone, habida cuenta de las dificultades para el ejercicio efectivo de este derecho. Con carácter más reciente, en el Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados*, este Consejo señalaba que los avances realizados en las políticas de bienestar en las últimas décadas para adaptarse a los cambios sociales han sido insuficientes para contrarrestar las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres y que, en buena parte, responden a la mayor dedicación de las mujeres a los cuidados en el entorno familiar. Esta situación, unida a procesos demográficos de largo alcance, como el envejecimiento de la población y el aumento de situaciones de dependencia, o el incremento de hogares de un único progenitor o progenitora (en más del 80 por 100 de los casos, mujeres), han hecho más acuciante la necesidad de hacer frente al aumento de la demanda de cuidados, entre las que las políticas de conciliación y corresponsabilidad juegan un papel muy importante, junto al desarrollo de infraestructuras y servicios.

En opinión del CES, ello evidencia la importancia de su toma en consideración de manera integrada en el marco de las políticas de apoyo a las familias y a la infancia, en particular a las más vulnerables, habida cuenta de la gravedad del proble-

ma de la pobreza infantil en nuestro país. El CES considera que los avances en materia de conciliación y corresponsabilidad son decisivos para garantizar el bienestar de la población infantil, que depende en buena medida del tiempo del que disponen los progenitores para poder atender sus necesidades básicas, contribuyendo además a la transmisión de una cultura más igualitaria para las futuras generaciones. El CES valora positivamente, además, que la norma incorpore como personas destinatarias de la protección también a las personas cuidadoras de personas dependientes en el seno de las familias.

Por todo ello, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante sobre algunas modificaciones concretas, el CES entiende que el impulso a la conciliación y la corresponsabilidad constituye un eje prioritario de actuación para favorecer un desarrollo económico y social más justo e igualitario, objetivo que concierne a las Administraciones públicas y a todos los actores económicos, sociales y laborales, para que los avances sean el resultado de una responsabilidad compartida por toda la sociedad, en línea con las iniciativas europeas dirigidas a avanzar en materia de igualdad de género o con la recién aprobada Estrategia Europea de Cuidados.

Sobre la necesidad de concreción y los medios previstos en el Anteproyecto

Pese a todo lo anterior, y aun compartiendo con carácter general los principios y objetivos del Anteproyecto, así como los avances que introduce en la regulación de algunos

derechos y prestaciones, por ejemplo, en lo que se refiere a la efectiva equiparación de las parejas de hecho a las matrimoniales respecto al acceso a la viudedad, el Consejo observa que algunos de sus enunciadados acusan una excesiva vaguedad en su planteamiento. Esto suscita dudas sobre el contenido efectivo de las medidas en algunos casos y la certidumbre de su cumplimiento, como es el caso, a título de ejemplo, del “marco estatal de apoyo a los primeros 1.000 días” (art. 12.1), por lo que el CES estima que sería deseable un esfuerzo de mayor concreción y claridad.

Por otro lado, la ambición del texto objeto de dictamen en el plano declarativo contrasta, en opinión del CES, con los medios destinados a la ejecución de las medidas, derechos, garantías, servicios y apoyos incorporados que, a tenor de lo previsto en la disposición adicional primera, queda supeitada a las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones públicas competentes. Ello podría comprometer el cumplimiento de medidas tan necesarias, en opinión del CES, como la universalización de la escolarización de las niñas y los niños de hasta tres años o la profesionalización del sistema de cuidados. Por eso, el Consejo considera que la aplicación de la norma requiere recursos públicos vinculados a la protección de las familias y mejorar la eficiencia en su utilización.

Sobre la necesidad de atender a la realidad del tejido empresarial español

La Directiva (UE) 2019/1158, en su considerando 48, reconoce que las pymes pue-

den disponer de recursos económicos, técnicos y humanos limitados, por lo que insta a los Estados miembros a velar por evitar imponer trabas de carácter administrativo, financiero o jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de microempresas y de pequeñas y medianas empresas, o una carga excesiva para los empleadores. En este sentido, invita a los Estados a evaluar la repercusión de sus medidas de ejecución en las pymes, con el fin de garantizar la igualdad de trato para todos los trabajadores y que las pymes no se vean afectadas de manera desproporcionada por dichas medidas, prestando especial atención a las microempresas y procurando evitar toda carga administrativa innecesaria. Finalmente, anima a los países a proporcionar incentivos, orientación y asesoramiento a las pymes a fin de ayudarles a cumplir sus obligaciones de conformidad con la presente Directiva.

Dada la diversidad del tejido empresarial español, con un predominio absoluto de pymes y, especialmente, de microempresas, el CES comparte lo señalado en el considerando 48 de la Directiva, y entiende que el Anteproyecto debe tener en cuenta las mayores dificultades a las que se van a enfrentar las empresas de menor tamaño a la hora de implementar algunas de las modificaciones previstas en el Estatuto de los Trabajadores, en particular, en lo referente a los artículos 34.8, el 37.3 b, el 37.4, el 37.9 o el 46.3, a los que se referirá más adelante el dictamen de este Consejo en sus observaciones particulares. En este sentido, el CES considera nece-

sario garantizar que las previsiones de la ley no supongan cargas excesivas para las empresas, proporcionando los incentivos necesarios para ayudar a cumplir, sobre todo a las pymes, con sus obligaciones y garantizando, en todo caso, la igualdad de trato para todas las personas trabajadoras con independencia del tamaño de las empresas.

Sobre la ausencia de diálogo social en la transposición de la Directiva de conciliación

El Anteproyecto de Ley contiene una parte de previsiones con las que se pretende llevar a cabo la transposición de la Directiva 2019/1158, de 20 de junio, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores. El ejercicio efectivo de los derechos de conciliación y corresponsabilidad, materialmente conectado con la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres, tiene a su vez una fuerte proyección y trascendencia en las relaciones de trabajo. Por la evidente implicación que presenta la regulación de los derechos y obligaciones en materia de conciliación para las partes de las relaciones laborales, el CES considera que la transposición de la Directiva debería haberse abordado en el marco del diálogo entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

El CES formuló esta observación ya con ocasión del Anteproyecto que se le sometió con el fin de transponer la Directiva 2019/1152, de 20 de junio, relativa a unas condiciones laborales transparentes y pre-

visibles en la Unión Europea, que, inicialmente, formó parte del mismo proyecto normativo, antes de desgajarse e incorporarse al borrador de la Ley de Familias por las razones de sistematicidad y conexión sustantiva que se mencionan en la MAIN. Como también recordó el CES en aquella ocasión, el margen temporal dado a los Estados miembros para cumplir con el mandato del legislador comunitario, tres años, habría hecho posible en términos pura-

mente materiales acudir a ese cauce, que ha dado como resultado notables acuerdos sociales en el periodo reciente, con efectos positivos en el empleo y las condiciones de trabajo. Pero, sobre todo, abordar la transposición de la Directiva de conciliación en el marco del diálogo social habría permitido la necesaria consideración y debate de sus implicaciones, así como su coherencia con el ordenamiento jurídico laboral, sustantivo y procesal, y de protección social.

4. Observaciones particulares

Artículo 9. Adaptación del sistema de la Seguridad Social a la diversidad familiar

En este artículo se señala, en el apartado 3, que el sistema de Seguridad Social se configurará de manera que evite o compense discriminaciones indirectas por razón de sexo, particularmente en el ámbito del trabajo a tiempo parcial. A este respecto, el CES considera que deberían contemplarse, además, otras situaciones en las que se hayan constatado discriminaciones por razón de sexo, adoptándose, en todo caso, medidas acordadas con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social.

Artículo 10. Prestación por crianza

Este artículo establece una prestación económica de apoyo a la crianza para las familias con menores de tres años a cargo, y en su apartado 2, señala que su finalidad será contribuir a garantizar un nivel de

vida adecuado a todas las personas menores de 3 años de edad ayudando a sus progenitores, tutores, acogedores o guardadores a sufragar los gastos asociados a la crianza. En este sentido, en opinión del CES cabría cuestionar el carácter universal de esta prestación, que no tiene en cuenta la renta familiar.

Artículo 12. Marco estatal de apoyo a los primeros 1.000 días

Se establece, en el apartado 1.e), que 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 de nuestro país, que incluya la garantía del equilibrio de la vida profesional y privada para las personas adultas responsables de la crianza, garantizando la adaptación del

trabajo a la situación familiar y plena adecuación de los periodos de permisos para el cuidado y la crianza, tanto en el ámbito público como en el privado. A este respecto, como se ha adelantado en las observaciones generales, el CES echa en falta una mayor precisión normativa, así como una referencia a la negociación colectiva como marco en el que establecer la adaptación del mandato normativo a las características concretas de cada ámbito.

Este mismo artículo 12, en su apartado 2, establece que las Administraciones públicas competentes deberán prestar apoyo específico a las familias que viven en circunstancias de vulnerabilidad para combatir el impacto de la pobreza o la exclusión o de otras circunstancias como la discapacidad o la dependencia, en el desarrollo y bienestar de niñas y niños, incluyendo apoyo económico y asistencia sociosanitaria y psicoeducativa específica. El CES comparte este precepto, aunque considera que el mencionado apoyo económico y la asistencia sociosanitaria y psicoeducativa específica deben quedar claramente garantizados en el Anteproyecto.

Artículo. 13. Empleo y responsabilidades familiares

Este artículo establece la obligación de las Administraciones públicas de promover las 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. Asimismo, prevé que se promoverán actuaciones de sensibilización

y fomento del reparto corresponsable de estos derechos. A este respecto, el CES estima necesario recordar el importante papel que le corresponde a la negociación colectiva a la hora de desarrollar ese tipo de actuaciones de fomento de la conciliación corresponsable en los entornos laborales.

Artículo 34. Derecho a la protección específica de las situaciones familiares en que exista una sola persona progenitora

Este artículo establece la obligación de las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, de prestar especial atención y apoyo a las familias en que exista una sola mujer progenitora víctima de violencia de género. En este sentido, el CES considera que, en todo caso, el Anteproyecto debería hacer referencia a la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones, en coherencia con las previsiones del Convenio de Estambul.

Además, el Consejo estima que la redacción del Anteproyecto debería ser más concreta, estableciendo específicamente la obligación de garantizar los derechos y atención integral que les corresponde como víctimas de violencia de género, particularmente en lo que se refiere al apoyo económico y en materia de vivienda.

Por otra parte, el apartado 6 de este artículo prevé el acceso prioritario de las familias en que exista una sola mujer progenitora a todas aquellas políticas públicas, medidas y recursos específicos que bus-

quen garantizar la corresponsabilidad en el ámbito del cuidado de las personas menores de edad a su cargo. A este respecto, el CES entiende que esta priorización debería extenderse a todo tipo de familias con un solo progenitor en la misma situación.

Artículo 35. Supuestos protegidos

Este artículo define los supuestos de protección social y económica asociados a la situación familiar en que exista una sola persona progenitora. Entre las excepciones que introduce el apartado 2, se prevé la de que existan dos personas progenitoras, habiendo sido una de ellas víctima de violencia de género por parte de la otra. En opinión del CES, debería incluirse, además, los supuestos de violencia sexual en cualquiera de sus manifestaciones, como recoge la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual, que equipara en derechos a las víctimas de violencia sexual respecto a las de violencia de género de la Ley 1/2004.

Artículo 59. Perspectiva de género de políticas familiares dirigidas a la población rural

Este artículo establece la necesidad de que las políticas dirigidas a la población rural tengan en cuenta de forma específica la perspectiva de género, abordando, además, las problemáticas asociadas a la aceptación o integración de la diversidad familiar y la incidencia de la violencia de género en el mundo rural. A este respecto, el CES considera que en este precepto debería quedar claramente garantizada la

participación de las mujeres desempleadas en este entorno en programas de inserción sociolaboral y de recualificación profesional.

Disposición final tercera. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre

Apartado dos (modificación del art. 34.8 LET)

El Anteproyecto explicita el derecho a solicitar adaptaciones de jornada a las personas trabajadoras que tengan necesidades de cuidado respecto de los hijos e hijas mayores de doce años, el cónyuge o pareja de hecho, familiares por consanguinidad hasta el segundo grado de la persona trabajadora, así como de otras personas dependientes cuando, en este último caso, convivan en el mismo domicilio, debiendo justificar las circunstancias en las que fundamenta su petición. Esta extensión se introduce mediante un párrafo tercero nuevo, y, en los párrafos siguientes, relativos a los términos de su ejercicio, también se incorporan determinadas modificaciones.

La transposición del artículo 9 de la Directiva remite a la necesidad de conjugar el interés de las personas trabajadoras en la formulación de sus derechos de conciliación y corresponsabilidad, en concreto en relación con las necesidades de cuidado, y el interés de las empresas en disponer de su capacidad organizativa del tiempo de trabajo, que puede responder

a situaciones de mayor dificultad en las pymes y microempresas.

El CES llama la atención sobre la necesidad de conjugar adecuadamente tales intereses en presencia, tanto en relación con la definición de las necesidades de cuidado, que el Anteproyecto formula de manera abierta, como de los términos de ejercicio del derecho en ausencia de negociación colectiva que los establezca. En aras de la necesaria seguridad jurídica y sin perjuicio de la obligación de justificación de las circunstancias en que se fundamenta la petición, ya establecida en el artículo, sería deseable, en opinión del CES, una adecuada objetivación de las nuevas situaciones de cuidado que dan lugar al derecho.

En todo caso, el Consejo llama la atención sobre la falta de concreción del texto del Anteproyecto cuando hace referencia a “personas dependientes”, expresión que cabría asociar tanto a las personas protegidas por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, como a otras situaciones.

Y, en todo caso, el CES recuerda, como se ha mencionado en las observaciones de alcance general, la necesidad de activar instrumentos de incentivo, orientación y asesoramiento a las pymes y microempresas que les permitan cumplir sus obligaciones de conformidad con la Directiva.

Apartado tres (modificación del art. 37.3.b LET)

Esta disposición prevé la modificación del artículo 37.3 del texto refundido de

la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en su letra b), para transponer al ordenamiento español el permiso de cuidadores previsto en el artículo 6 de la Directiva (UE) 2019/1158. De este modo, se amplía a cinco el número de días para el cuidado de las personas que convivan con la persona trabajadora en los casos de accidente o enfermedad grave, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario. A este respecto, el CES considera que, en aras de la seguridad jurídica, el texto del Anteproyecto debería referirse a días laborables, tal como contempla la Directiva.

En todo caso, el CES considera necesario armonizar las referencias que se hace a los “convivientes” en este artículo con las definiciones contenidas en el propio Anteproyecto de la Ley de Familias en sus artículos 2 y 3. Asimismo, el CES llama la atención sobre el carácter abierto de la expresión “cuidado efectivo”.

Apartado tres (modificación del art. 37.4 e introducción de nuevo apartado 9 LET) y apartado cinco (modificación del art. 46.3 LET)

En estos artículos y apartados de la LET se establece la obligación para las empresas, en los casos en que sean dos personas trabajadoras de la misma empresa las que ejerzan el derecho por el mismo sujeto causante, de ofrecer planes alternativos que aseguren el disfrute de ambas personas trabajadoras y que posibiliten el ejercicio de los derechos de conciliación corresponsable.

En relación con esta obligación cabe hacer similares consideraciones a las realizadas en relación con las modificaciones al artículo 34.8. En este sentido, el CES considera necesario conjugar de la manera más equilibrada posible los intereses en presencia, teniendo en cuenta las mayores dificultades que puede afrontar en la organización del tiempo de trabajo, especialmente, el pequeño tejido empresarial, por una parte, y la necesidad de evitar situaciones que podrían condicionar decisiones pertenecientes a la esfera de las propias personas trabajadoras.

El Anteproyecto introduce, asimismo, un nuevo apartado 9 en el artículo 37 LET, por el que se concede a la persona trabajadora un derecho a ausentarse del trabajo por causa de fuerza mayor cuando sea necesario por motivos familiares urgentes e imprevisibles, en caso de enfermedad o accidente que hagan indispensable su presencia inmediata.

El CES advierte de la necesidad de garantizar la coherencia y la sistemática del contenido de este apartado, clarificando nítidamente el encaje de ese nuevo derecho de ausencia por causa de fuerza mayor en el conjunto de los supuestos en que la persona trabajadora podrá ausentarse del trabajo contemplados en la redacción del artículo 37.3, de modo que quede bien diferenciado del supuesto regulado en el artículo 37.3.b), de ausencia por accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización, que precise reposo domiciliario.

En conjunto, las horas de ausencia por las causas previstas en este nuevo apartado podrán alcanzar la suma equivalente a cuatro días al año, según lo establecido en convenio colectivo o acuerdo entre la empresa y la representación legal de las personas trabajadoras. El Anteproyecto ha optado por considerar estas ausencias como retribuidas lo que, si por una parte puede encontrar justificación en las dificultades que, de otra manera, encontrarían las personas trabajadoras para hacer uso de este permiso (o en la alta probabilidad de que fueran mayoritariamente mujeres las que lo hicieran), por otra, debe llevar a valorar la repercusión que puede acarrear la gestión de este tipo de ausencias en determinadas empresas que dispongan de recursos económicos, técnicos y humanos limitados, como suele ser el caso de las pequeñas y medianas empresas y las microempresas. A este respecto, cabe recordar la conveniencia de valorar la aplicación de incentivos, orientación u apoyo en estos supuestos, en el sentido de la invitación que realiza la Directiva 2019/1158 a los Estados (C 48), garantizando la igualdad de trato para todas las personas trabajadoras independientemente del tamaño de la empresa.

Apartado siete (art. 48 bis, nuevo, de la LET)

En este apartado, el Anteproyecto incorpora un nuevo permiso parental específico en el texto de la LET con el que se busca transponer el artículo 5 de la Directiva. Posteriormente, en la nueva disposición

transitoria decimoquinta que también se introduce en la LET (apartado once de la disposición final tercera del Anteproyecto), se prevé el establecimiento escalonado del mismo.

Llama la atención, en opinión del CES, la ausencia de mención, en el nuevo artículo 48 bis, a la remuneración o prestación económica que conlleve este nuevo derecho, a diferencia de lo que prevé la directiva (art. 8).

5. Conclusiones

Con carácter general, el Consejo Económico y Social valora positivamente los avances que incorpora el Anteproyecto de Ley de Familias en materia de conciliación corresponsable y de reconocimiento de la diversidad de modelos de familia, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen y, en particular, en lo que se refiere a la ausencia de

El CES considera que la incorporación expresa del derecho del trabajador o trabajadora a prestación económica puede ser la vía para garantizar el ejercicio adecuado de este derecho, evitando situaciones de desprotección, de un uso del mismo que penalice la participación de las mujeres en el trabajo remunerado, o de posibles comportamientos abusivos del derecho, que distorsionarían la finalidad de la Directiva.

diálogo social, principalmente respecto a la transposición de la Directiva 2019/1158 en lo que afecta al ordenamiento laboral y de Seguridad Social. Asimismo, reitera lo expresado sobre la dificultad que entraña la emisión de dictamen sobre una norma de tal complejidad y alcance con el escaso margen temporal que supone el trámite de urgencia.

Madrid, 10 de marzo de 2023

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA