



## INFORME DE OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE FAMILIAS

En relación con el anteproyecto de Ley de Familias, se remiten las siguientes observaciones de la Comunidad de Madrid, en cumplimiento al punto único del Orden del Día de la Reunión Extraordinaria del Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Familias*.

### 1. ESTRUCTURA DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se estructura en un total de cuatro títulos, diecinueve capítulos, sesenta y ocho artículos cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y 17 disposiciones finales.

El **Título I** se refiere a definiciones y valores fundamentales y reconocimiento jurídico de distintos tipos familiares.

El **Título II** dedicado a medidas generales de apoyo a la familia y entre ellas una prestación económica para familias con menores de 3 años para el apoyo la crianza como deducción fiscal de cobro anticipado o bien con complemento al vigente ingreso mínimo vital.

El **Título III** recoge medidas específicas de protección a algunos tipos de situaciones familiares en especial las familias con menores a cargo y medidas específicas para familia con un solo progenitor a cargo (formadas en un 80% por madres y sus hijos)

El **Título IV** dedicado a la coordinación, cooperación y participación de las diversas administraciones públicas en materia de protección a las familias

De entre las disposiciones de la ley, merecen especial consideración por



impactar especialmente en nuestra gestión, las siguientes:

**Disposición adicional segunda** que establece que todas las referencias a las familias numerosas en nuestro ordenamiento jurídico se sustituirán por las de “familias con mayores necesidades de apoyo a la crianza”

**Disposición transitoria tercera** referida a el mantenimiento de la vigencia de los títulos de familia numerosas existentes a la entrada en vigor del proyecto de ley, salvo que conforme a la nueva normativa las familias cambiasen de categoría.

**Disposición final novena** que modifica diversos artículos de la vigente ley 40/2003, de 18 de noviembre, modificando las condiciones para el acceso a la categoría especial, régimen de custodias compartida, consideración de las parejas de hecho para su inclusión en el título de familia numerosa, etc.

## 2. OBSERVACIONES

En relación con la norma proyectada, la Comunidad de Madrid debe hacer, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes consideraciones de carácter general:

**2.1** En relación con el procedimiento seguido por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para la elaboración y aprobación del Anteproyecto de Ley de Familias, debe ponerse de manifiesto que este ha sido realizado e impuesto de forma unilateral desde el Ministerio de referencia, sin dar la oportunidad a otras Administraciones Públicas afectadas, o grupos representativos de intereses de las familias de realizar un debate o intercambio de puntos de vista y el examen común, del que hubiera podido surgir un texto, consensado y representativo de todos los intereses afectados.

En efecto, una vez celebrado un trámite de consulta pública, que parece haber sido realizado exclusivamente por imperativo legal, la primera ocasión en que esta Comunidad Autónoma ha tenido acceso al borrador de texto proyectado, ha sido una vez que se ha procedido a su aprobación en Consejo de Ministros del pasado 20 de diciembre, y se nos ha hecho entrega del mismo, en pleno periodo navideño, y mediante una convocatoria extraordinaria e inusual de reunión convocada por correo electrónico del Consejo Interterritorial de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia, otorgándose además un exiguo



plazo para la presentación observaciones al texto de referencia, que finaliza el próximo 3 de enero a las 24 horas.

En nuestra opinión, este texto debería de haber sido abordado y debatido no sólo en el Consejo Interterritorial, convocado con carácter urgente y sin tiempo para realizar un estudio exhaustivo del Anteproyecto, sino también en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, tal y como se ha venido reclamando reiteradamente por parte de las Comunidades Autónomas, por la importante repercusión que sobre los hijos menores de edad podrá tener de resultar aprobado, así como en otros órganos como la Conferencia Sectorial de Igualdad y la Conferencia Sectorial de la Inmigración, todas ellas afectadas de forma muy significativa en lo que a las competencias autonómicas se refiere.

En todo caso, entendemos que un texto normativo de tan gran relevancia para las familias, y que implica además importantes cambios normativos adicionales (véase entre otros el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajados, Estatuto Básico del Empleado Público, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, normativa aplicable en materia de Tributos: IRPF, Y Sociedades, Ley de Clases Pasivas del Estado, Ley de la Jurisdicción Social etc.), debería de haber sido, al menos, estudiado y debatido en el seno de los grupos de trabajo integrantes al menos del Consejo Interterritorial de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia y no mediante una convocatoria por correo electrónico, que nuevamente parece un mero trámite a realizar, sin vocación alguna de participación real de las Comunidades Autónomas cuyas competencias se ven gravemente afectadas por esta norma, y que sin duda, habrían podido contribuir a enriquecer y mejorar el texto de referencia.

En este sentido, la urgencia por realizar como meros trámites formales todos los necesarios para poder proceder al envío del texto al Congreso no responde a una necesidad de las familias españolas, puesto que el Anteproyecto carece de contenido concreto relevante, y sólo ponen de manifiesto una voluntad de claro sesgo político caracterizada por la precipitación, falta de reflexión, de rigor técnico y de voluntad de consenso e integración en la aprobación de una norma jurídica que va dirigida a la totalidad de las familias de España.

**2.2** Como hemos señalado texto proyectado supone una invasión de competencias atribuidas constitucionalmente a los territorios autonómicos.

En efecto, esta invasión competencial se produce en gran parte del dispositivo de la norma, y entre los artículos afectados, sin animo exhaustivo, pueden citarse los siguientes: El artículo 8 relativo a la resolución de conflictos familiares; el artículo 2 relativo al marco de apoyo a los “primeros mil días”; el artículo 13,



protección en materia de empleo; los artículos 14 , 23 y 31, apoyos en materia educativa; el artículo 16, medidas de apoyo a la conciliación; el artículo 17 servicios de apoyo a las familias; el artículo 18, protección a la familias en materia de salud; el artículo 19, derecho la atención temprana; los artículos 21 y 30 protección en materia de vivienda, etc. Lo mismo puede predicarse en relación con los artículos 26 y 27 que entran de lleno regular competencias atribuidas a las CCAA.

Los artículos 23 y 24 del proyecto de norma, pretende entrar a regular competencias educativas que se reputa, solo corresponden a las CCAA, mientras que los artículos 30 y 39 se refieren a competencias en materia de vivienda que nada tienen que ver con lo educativo y los artículos 45.2 y 47.1 no existen en el texto.

Esta invasión competencial se ha realizado como ya se ha expuesto, sin conocimiento y sin dar voz en la fase de elaboración a las Comunidad Autónomas, que no han tenido oportunidad de realizar una planificación de las nuevas necesidades introducidas por el proyecto de norma, que en todo caso, se reputa, habrá de ser realizados con cargos a sus respectivos Presupuestos, sin que por parte del proyecto de norma se prevea mecanismo alguno de compensación económica dirigido a las Comunidades Autónomas para hacer frente al coste de los nuevos servicios que ocasión del a entrada en vigor de la norma, será necesario implementar. Por último, pero quizás los más importante, las propuestas contenidas en el artículo 24 del texto propuesto se reputan inconstitucionales, por entrar en confrontación con las previsiones del artículo 27 CE.

**2.3** El Anteproyecto se debate entre la invasión competencial y la inoperatividad. De hecho, en la disposición adicional primera, Disponibilidad presupuestaria, se establece que *el desarrollo de las medidas, derechos, garantías, servicios y apoyos que se contemplan en la presente ley queda supeditado a las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones Públicas competentes*. La mayor parte de estos recursos y medidas nuevas previstos, dependerán para su ejecución de las administraciones autonómicas y con cargo a sus propios presupuestos. No se ha consultado al respecto a ninguna de ellos, al objeto de poder realizar una planificación adecuada, que permita abordar estas nuevas medidas, ni se ha previsto mecanismo alguno, fuera de los ya existentes, para compensar a dichos territorios autonómicos de los nuevos costes a afrontar. Ligar además la puesta en marcha de las medidas previstas en el proyecto, cuya ejecución dependa de la Administración General del Estado a la disponibilidad presupuestaria existente en cada momento, supone de facto comprometer seriamente la ejecución de los mismos.



En realidad, esta disposición viene a dejar sin efecto cualquiera de las previsiones contenidas en el Anteproyecto, lo que viene a ser un reconocimiento explícito de un brindis al sol, que lejos de suponer una garantía para los derechos de todas las familias con independencia del territorio en el que vivan, es una mera declaración de intenciones programática y en absoluto ejecutiva. No es el gobierno que elabora el Anteproyecto el que reconoce derechos, sino las Comunidades Autónomas que son las que los hacen efectivos.

Resulta así que no se han proyectado los recursos y servicios necesarios para muchas de las medidas de apoyo a las familias a las que alude el anteproyecto de norma, y entre ellas, las previstas en los artículos 11, 15, 16, 28,46 y 55, entre otros.

Además, el anteproyecto atribuye a diferentes sectores de la Administración competencias impropias que los apartan de su objeto y los conducen a la ineficacia. En este sentido (art. 18.2) la propuesta del Anteproyecto de Ley resulta sencillamente aberrante: "las Administraciones Públicas competentes en materia de salud pública promoverán acciones dirigidas a incrementar los conocimientos y capacidades de las familias, así como a modificar las condiciones sociales, laborales, ambientales y económicas.

Como ejemplo máximo de inconcreción y de invasión competencial, el artículo 25.1 establece que se concederá un trato preferente al público familiar, mediante descuentos, prioridad u otras fórmulas, en el acceso a museos, teatros, bienes, servicios y centros culturales de titularidad pública dependientes de las Administraciones Públicas, que deberán asimismo desarrollar actividades específicamente dirigidas al público familiar.

**2.4** Algunas de las medidas propuestas, podrían entrar en franca confrontación con la vigente regulación autonómica, por ejemplo, se echa en falta la atención a las familias y menores en situación de violencia de género desde el Punto de Encuentro Familiar, que no se menciona en el artículo 8, aludiendo tan solo a los procesos de separación, divorcio u otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar, lo que entra en confrontación con nuestra regulación específica propia en materia de PEF, que otorga en su artículo 34 un tratamiento específico y preferente a estas familias (Ley 3/2019, de 6 de marzo, reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar de la Comunidad de Madrid), por otra parte, la competencia para la creación de un PEF es una competencia de titularidad autonómica o local, por lo que la norma podría suponer una injerencia competencial del Estado, y asimismo, el impago de pensiones, por los progenitores obligados a ello, mediante resolución judicial, por parte de un



organismo de naturaleza administrativa, podría suponer una injerencia en asuntos que solo competente a órganos de la Administración de Justicia.

**2.5** En especial preocupa el importante impacto económico que, sobre los presupuestos autonómicos, tendrán las modificaciones operadas en la normativa aplicable a las hasta ahora denominadas Familias Numerosas.

En efecto, la norma planeada, supone por un lado la aplicación del régimen de beneficios previstos hasta la fecha para las familias numerosas, a las familias monoparentales con dos hijos. Se da así la paradoja de que el proyecto de Ley no contempla una acción protectora dirigida a la mayor parte de estas familias, que solo tienen un hijo, y por otro lado que a aquellas que tiene dos hijos, les sea de aplicación el régimen de protección aplicable a las familias con un mayor número de hijos. Como ya se ha expuesto, resulta que se propone un tratamiento unitario a realidades familiares con problemas diferentes, y, por otro lado, nuevamente se obvia el importante impacto económico que la adopción de estas medidas puede suponer para los territorios autonómicos, sin previo aviso, y sin la posibilidad de efectuar un análisis mínimamente riguroso de las consecuencias de este elevado impacto.

Por un lado, debe ese Ministerio conocer que la equiparación de las familias monoparentales a los beneficios aplicables a las numerosas y el reconocimiento de tal condición, mediante la expedición del título acreditativo proyectado en la norma, implica la implementación de un nuevo desarrollo informático de soporte, así como la incorporación y formación de nuevos empleados públicos para la realización de estas gestiones. El impacto económico al que habrá que hacer frente para la puesta en marcha y desarrollo de estos sistemas o herramientas y los medios materiales y personales necesarios para llevarlas a cabo e cifra en torno a los 708.000 euros, con cargo a los presupuestos de esta Comunidad Autónoma.

Asimismo, será necesario reforzar las plantillas de recursos humanos y medios materiales necesarios para efectuar las comprobaciones necesarias de una total de casi 40.000 familias que ahora pasaran a tener la consideración de familias numerosas de categoría especial.

Por otro lado, debe considerarse que la aplicación de beneficios a un mayor número de familias, tendrá un impacto económico en forma de ingresos dejados de percibir (fundamentalmente por las mejoras previstas para estas familias en materia de minoración o exención de pagos de tasas educativas, descuentos en materia de transporte público, y nuevas deducciones autonómicas prevista para estas familias). En lo que se refiere a las familias numerosas, la Comunidad ha previsto que estas solo pagarán la mitad de la cuota autonómica del IRPF durante 3 años o, en el caso de que tengan un



carácter especial, quedarán exentas. Los cálculos del gobierno autonómico apuntan que a cerca de 100.000 ciudadanos se beneficiarán de estas medidas sobre la renta, "con un ahorro tributario de aproximadamente 34,7 millones de euros. Con el aumento del número de familias numerosas que se ha venido desglosando se duplicará el número de ciudadanos afectados y, por ende, los ingresos dejados a percibir por las arcas públicas autonómicas.

En otro ámbito repercutirá directamente en las bonificaciones en transportes públicos que ahora existen para las familias numerosas que serán similares para las monoparentales. La estimación de ingresos dejados de percibir para unas 243.000 familias monoparentales, unos 20 millones de euros (las familias numerosas tienen una bonificación del 20% para la categoría general y de un 50% para la especial).

Además de todo lo anteriormente expuesto, se pierde una oportunidad, como se apunta también más adelante de eliminar cargas para las familias. En efecto, siendo una realidad que los hijos permanecen en los hogares familiares hasta bien entrada la treintena, como consecuencia de las elevadas tasas de desempleo juvenil, y las dificultades para acceder a una vivienda, el proyecto de norma se obstina en exigir la renovación del título cuando los hijos cumplen 21 años, si continúan estudiando, hasta los 26. No se ha contemplado siquiera, la posibilidad de dejarles permanecer en el título cuando fueran demandantes activos de empleo. Y sorprende comprobar que este límite de edad, hasta los 26 años si se ha observado en otros postulados del proyecto de norma, tales como el mantenimiento de la pensión de orfandad hasta los 26 años.

Asimismo, el porcentaje de discapacidad que se considera para poder obtener el título de familia numerosa ha disminuido del 65% al 33% por lo que se prevé alrededor de 83.000 nuevos títulos en la Comunidad de Madrid sólo por este concepto, con la consiguiente minoración de ingresos públicos.

No se atiende la reiterada solicitud de las familias numerosas de mantener el título durante toda la vida de los progenitores, aun cuando los hijos vayan saliendo del mismo por cumplimiento de la edad máxima exigida, exponiendo a estos padres que han debido hacer un mayor esfuerzo económico durante la crianza de sus hijos, a la precariedad económica, en sus años de madurez, cuando han tenido probablemente menores oportunidades de ahorro.

**2.6** La diversidad familiar no es un fenómeno actual, sino una realidad presente en la sociedad desde siempre e intensificada desde hace décadas: familias numerosas, con hijos de partos múltiples, con hijos adoptivos o acogidos, monoparentales, reconstituidas, de origen extranjero, o de otro tipo, no son inventos recientes o situaciones descubiertas en la última legislatura. Son

situaciones, además, que en la mayoría de los casos han venido disfrutando de medidas de protección y promoción sin la necesidad de una acción paternalista del Estado, suplantadora de la noción de responsabilidad individual.

El Anteproyecto de Ley adolece de numerosas debilidades, algunas de ellas, esenciales, como la misma contradicción en la definición de su concepto fundamental que invalida el conjunto del texto. Así, en el artículo 3. 2.a): "Se considera que dos personas adultas han constituido una unidad familiar cuando se trate de una pareja de hecho que conste registrada como tal en un registro público". Sin embargo, a continuación (art. 3.3): "Las prestaciones y medidas derivadas de la presente ley podrán aplicarse también a las unidades familiares de pareja conviviente no registrada [...]". Si se considera necesario el registro para la consideración de unidad familiar y en el apartado siguiente se reconoce también como unidad familiar a la pareja no registrada, la contradicción resulta evidente y la regulación asociada a la condición de familia pierde todo sentido.

También es notoria la contradicción entre el contenido de los apartados 1 y 2 del artículo 28, cuando se dice que: "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán medidas de apoyo a familias que presenten necesidades específicas [...]", para afirmar a continuación que "Las Administraciones Públicas velarán por que se garantice que las medidas contempladas en la presente ley sean de aplicación a todo tipo de familias, independientemente de sus dificultades y/o necesidades de apoyo [...]". Y así, en numerosos lugares del texto.

El ámbito de aplicación de la norma resulta inadecuado. No aporta más novedades a la actual regulación de las relaciones familiares contempladas en la legislación civil que las contenidas en el artículo 2.3, que plantean la inoperatividad de hecho de la norma, al incluir a las personas que vivan solas, a otros núcleos de convivencia no familiares, lo que supone la máxima contradicción de este anteproyecto, a otorgar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la ley a realidades no familiares.

**2.7** Respecto a los valores fundamentales en los que se basarán las políticas de apoyo a las familias, alguno de ellos tales como la libertad de decisión de la tipología familiar que se prefiera, el respeto de los derechos humanos, el tratamiento igualitario de los miembros de la unidad familiar, son una mera traslación y recordatorio de los valores y derechos consagrados en nuestro texto constitucional y en la normativa europea e internacional en la materia (artículos 14, 20 39 CE). Por otra parte algunos de los principios rectores de las políticas públicas de apoyo familiar tales como la perspectiva de género, igualdad





efectiva, dignidad de hombres y mujeres, e igualdad de oportunidades, respeto de los derechos de personas menores de edad, personas con discapacidad, personas dependientes y personas mayores, están ya recogidos de forma suficiente como para gozar de pleno reconocimiento en toda la normativa vigente aplicable (leyes de servicios sociales, protección contra la violencia de género, normativa reguladora de derechos de los menores, etc.)

Llama particularmente la atención, entre el resto de normas autodenominadas protectoras pero vacías de contenido, sin concreto contenido de mejora de la situación de las familias, que en ningún momento se considera a la familia como sujeto de derechos, pero sí de obligaciones. Así, en el artículo 24.3 se limita el derecho constitucional de los padres a elegir el modelo educativo para sus hijos respecto de las actividades de sensibilización y difusión (sic) de diversidad familiar en el marco educativo, en una intolerable invasión de las funciones de la familia que le son propias e inalienables. El texto invade el terreno de la libertad y responsabilidad de los padres en la educación de sus hijos y abona una insoportable e injustificable voluntad de adoctrinamiento por parte del Estado, alejada de una concepción democrática del poder público e incompatible con la noción de libertad individual y respecto por los derechos humanos.

**2.8** En contra de lo propugnado en la exposición de motivos del anteproyecto, en donde se establece que una de sus finalidades del mismo es el establecimiento de prestaciones universales para la protección y el apoyo a las familias, al objeto de compensar la menor inversión por este concepto que se realiza en nuestro país con respecto otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), resulta que alguna de sus propuestas más relevantes, como la "Prestación por crianza" recogida en el artículo 10, finalmente no presentará un carácter universal, tal y como está propuesta por cuánto las familias especialmente vulnerables, que perciban el complemento de ayuda a la infancia previsto en el Ingreso Mínimo Vital (IMV), no percibirán dicha prestación por el mismo descendiente.

La acción protectora prevista por vigente Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas ha venido a ser mejorada por la totalidad de los territorios autonómicos, En efecto, la práctica totalidad de los beneficios de los que disfrutaban las familias numerosas, tales como bonificaciones o exenciones en el ámbito educativo, descuentos en materia de transporte público, etc., han sido mejoradas y ampliadas por las CCAA, con cargo a sus propios presupuestos. Nuevamente se traslada la responsabilidad de afrontar la mayor parte de la acción protectora prevista para estas familias a los territorios



autonómicos, lo que supone una merma de sus ingresos públicos, sin compensación alguna, por parte de la Administración General del Estado.

**2.9** El Anteproyecto declara tener como objeto el pleno reconocimiento de la diversidad de modelos familiares que coexisten en nuestra sociedad. Sin embargo, en la Exposición de Motivos se realiza una taxonomía simplista de la realidad de las familias en España, atendiendo a su composición, pero sin señalar ninguna característica ni elemento que sea en sí mismo diferencial como familia, sino, en todo caso, diferenciador, discriminador y peligrosamente estigmatizante. No se entiende que a estas alturas se tenga que simplificar la consideración de la familia por las circunstancias de algunos de sus miembros. Las necesidades de dichos miembros y los apoyos que la unidad familiar debe recibir en el cumplimiento de sus deberes de cuidados inherentes a la familia no pueden reducirse a una categorización sin contenido concreto.

Por otra parte, el artículo 4, referido a "Valores fundamentales y principios rectores", indica que "las políticas de apoyo a las familias se basarán en los siguientes valores fundamentales" (...). El artículo 3 del anteproyecto indica que "A efectos de esta ley, se considera como familia la derivada del matrimonio o de la convivencia estable en pareja, o de la filiación y las familias formadas por un progenitor solo con sus descendientes." Y el artículo 33, en relación a las familias en las que hay un solo progenitor indica "Las medidas establecidas en este capítulo se aplicarán a las situaciones familiares en que exista una sola persona progenitora, ya sea hombre o mujer, y uno o más descendientes, sobre los que tenga la guardia y custodia o la tutela exclusiva, en caso de menores de edad, o descendientes mayores sobre los que tenga curatela representativa o medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad análogas o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o tutela o guarda con fines de adopción cuando se trata de la única persona acogedora o guardadora". En este sentido, sería conveniente valorar si de la redacción dada se excluye las unidades formadas por los descendientes de progenitores separados o no convivientes.

En relación con las competencias que sí podría desarrollar este texto normativo, el artículo 9 se refiere a la adaptación del sistema de Seguridad Social a la diversidad familiar sin realizar ninguna aportación relevante más allá de la remisión a la normativa vigente. O el artículo 10, que señala la prestación por crianza en los términos establecidos en el art. 81 de la Ley 35/2006 y el artículo 11.6 de la Ley 19/2021.



**2.10** La ley no hace regulación expresa de las familias matrimoniales o que se encuentran incluidas en los registros de parejas de hecho que son mayoritarias en España y cuyo régimen de derechos y deberes se establece en el Código civil. Esto sería lo adecuado si no fuera porque todo el texto del Anteproyecto está trufado de duplicidades regulatorias y reiteraciones innecesarias que crean inseguridad jurídica e, incluso, claro riesgo de inconstitucionalidad de tales preceptos, como las establecidas en el artículo 6. Sin realizar las remisiones como corresponde en técnica normativa, el Anteproyecto opta por no hacer referencia a las familias que se constituyen a partir de la realidad matrimonial, comenzando el Capítulo I con la protección a las familias no basadas en el matrimonio, respecto de las cuales sólo el artículo 7 establece un derecho de información jurídica sin contenido ni alcance, sin atribución expresa de competencia, que parece referirse a la del derecho común o del derecho foral, sin mayor precisión del alcance de la obligación.

**2.11** Resulta discutible la duplicidad regulatoria que introduce el Anteproyecto. Por una parte, el artículo 1.1 y 2 establece que el objeto del mismo es "el pleno reconocimiento de la diversidad de modelos familiares que coexisten en nuestra sociedad, así como el establecimiento del marco y las bases para una política integral de apoyo a las familias, orientada a la mejora del bienestar y la calidad de vida de sus integrantes" y "asimismo la protección social y económica de las familias y de sus integrantes, de conformidad con lo establecido en la Constitución española y en los tratados internacionales de los que España sea parte". y añade que la "finalidad de esta ley es la definición de los principios generales de acción a favor de las familias como institución social esencial y establecer nuevas medidas de apoyo y promoción a las familias".

Por su parte, su ámbito de aplicación sería "a las familias domiciliadas en territorio español, cualquiera que sea la nacionalidad del integrante de la misma, sin perjuicio de lo regulado en la legislación de extranjería y las competencias que en las materias abordadas en esta ley ostenten las comunidades autónomas. Las personas de nacionalidad española residentes fuera del territorio nacional tendrán derecho a la protección prevista en esta Ley, en el marco establecido en la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior" (art. 2).

En consecuencia, tanto por el objeto, los fines como por el ámbito de aplicación, se establece un núcleo de coincidencia plena entre el contenido de la vigente ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, que quedarían incluidas en esta ley, las realidades familiares asimiladas a la familia numerosa, a las que se aplica su régimen general, y cuya



norma de referencia es modificada por el anteproyecto manteniendo, no obstante, su vigencia. Esta cuestión es de difícil comprensión.

Si se trata de atender, como señala el artículo 1.2, la protección social y económica de las familias numerosas y de sus integrantes, podría haberse hecho directamente a través de un capítulo específico en el anteproyecto. Si, como entendemos debe hacerse, la especificidad de la familia numerosa, por tradición normativa en España y por su aporte social indiscutible, hace necesario un tratamiento diferenciado, no es comprensible la subordinación que sufre en el texto del Anteproyecto.

En efecto, el valor específico de las familias numerosas es diferenciado y reconocido en nuestra sociedad desde hace más de 80 años, un valor demográfico sin parangón en ningún otro modelo familiar, que pueden y deben tener asimismo reconocimiento y protección diferenciados, cuando no preferentes. No se trata de negar beneficios a los modelos de familias que requieran de una especial protección. Se trata de reconocer y valorar, en un escenario de invierno demográfico que vive nuestro país, la aportación, el compromiso, la generosidad de las familias que contribuyen con un mayor número de hijos al sostenimiento del estado del bienestar en beneficio de todos.

Ese reconocimiento no se realiza negando su nombre y su especificidad como hace el Anteproyecto, sino reconociéndolo y valorándolo. Por eso entendemos que la ley de protección a las familias numerosas debe mantenerse en los términos vigentes, mejorando su ámbito de protección a las familias, sí, pero manteniendo su peculiaridad.

Si se desea equiparar en derechos a otros modelos familiares asimismo dignos de una especial protección, tales como las familias monoparentales, deberían tener una regulación específica, incluso que remitiera a todos o alguno de los beneficios asociados a la tenencia del título de familia numerosa, pero que permita que esa especificidad favorezca el trato diferenciado en atención a sus propias necesidades, que fundamentalmente tienen que ver con las dificultades añadidas para la conciliación que padece el progenitor que tiene que hacerse cargo en solitario de sus hijos.

**2.12** Particularmente preocupante resulta el amparo de la irresponsabilidad individual, como mínimo, a la vez que la promoción de la ineficiencia en la utilización de los recursos públicos que supone el Anteproyecto de Ley. El Fondo de Garantía de Pago de Alimentos es un centro de gasto añadido a los incontables ya existentes vinculados a la garantía de rentas. Este, en particular, contribuye a liberar a quienes incumplen sus obligaciones de su responsabilidad de atenderlas. En este sentido, la acción eficaz del Estado debe consistir en



proporcionar a las personas y familias carentes de recursos el apoyo de un sistema de garantía de rentas de fácil acceso, sencillo y ágil. De manera complementaria, el Estado debe ejercer su fuerza contra quienes incumplen sus obligaciones y aplicar las acciones coercitivas necesarias para que las atiendan, en lugar de multiplicar los instrumentos de protección que incrementan los costes de la gestión pública y la necesidad de fondos, sin suponer mejoras en la eficacia ni en la atención.

Se advierte en el texto una confusión permanente entre los sujetos de derechos, garantía de libertades y acceso a oportunidades, entre personas y familias, como la manifestada en el artículo 5. La titularidad de los derechos corresponde a las personas. Las familias son agregados de personas. Los derechos que se invocan para ellas son fruto de la promoción de los derechos inherentes a sus integrantes.

El anteproyecto contiene numerosas expresiones y conceptos indefinidos e indeterminados (p. ej.: "libres de contaminación" (Art. 12)) y otros que han hecho fortuna en la literatura pero que resultan de difícil aplicación, o al menos eficaz, en la acción pública, como el "fomento de la parentalidad positiva", sin olvidarse de declaraciones huecas, como las enunciadas en el artículo 13, referidas a la actividad profesional por cuenta ajena o propia, que hacen de la propuesta legislativa una propuesta ineficaz.

El anteproyecto de Ley extiende la acción de los poderes públicos en este terreno mucho más allá del ámbito de la propia Ley (Art. 17.2.c. 1º) y la hace indistinguible del conjunto de dicha acción, lo que convierte el texto, una vez más, en ineficaz e inútil, cuando la dirige al "tratamiento y resolución de las necesidades sociales y familiares de las personas, las familias, los grupos de población, así como la comunidad de pertenencia".

**2.13** Aunque sin ánimo de exhaustividad, no podemos dejar de señalar que consideramos especialmente grave la regulación propuesta en el capítulo II del Título III sobre Medidas de apoyo a situaciones familiares específicas, relativo a familias numerosas y supuestos equiparados, que no atiende la realidad de las familias numerosas, que tampoco define y que diluye entre las familias con mayores necesidades de apoyo a la crianza, a las que se dedica un único artículo inespecífico el artículo 32, sin dotarles del debido reconocimiento a su labor demográfica para la sociedad. Sin embargo, el capítulo III, situaciones familiares en que existe una sola persona progenitora, establece en el artículo 37 un título para la acreditación oficial como familia monoparental, sin establecer si es complementario o sustitutivo del que se regula en la ley 40/2003, ya que los requisitos y condiciones de mantenimiento son diferentes.



A mayor abundamiento, el Anteproyecto se autocorrigió cuando establece en la disposición adicional segunda que las referencias que el ordenamiento jurídico haga a las familias numerosas se entenderán realizadas a las familias con mayores necesidades de apoyo a la crianza, cuya denominación modifica esta ley, entendemos que incluye al propio artículo 32.

Por su parte, el artículo 34 contempla algunas protecciones específicas de las familias monoparentales de difícil comprensión, en tanto que la garantía de la corresponsabilidad difícilmente se puede dar cuando una persona sola es la que está a cargo de la crianza de sus hijos, incluso cuando esa persona sea una mujer.

En todo caso, siendo indiscutible que las familias con un único ascendiente deben ser protegidas, por el elevado riesgo de vulnerabilidad, no solo económica, sino también social que presentan (el 80% de estas familias están encabezadas por una mujer, que frecuentemente carece además de red de apoyo), debe cuestionarse que tengan idénticas necesidades y deban de recibir idénticos apoyos que las numerosas, que lo son por tener un número elevado de hijos, mientras que las familias encabezadas por una mujer tienen mayoritariamente un solo hijo. Luego siendo necesarios apoyos para ambos grupos familiares, no es menos cierto que demandan la cobertura de necesidades y la prestación de servicios diferentes (superficie de las viviendas, problemas para la conciliación etc.)

**2.14** En el artículo 8 se hace referencia a actuaciones diversas que deben llevar a cabo las "Administraciones públicas competentes" pero sin concretar la Administración de que se trata, lo que puede ocasionar problemas interpretativos por lo que se sugiere aclarar la redacción. Esta referencia se realiza en numerosos artículos del texto, 10,11, 12, como ejemplo.

**2.15** En el artículo 44.1 se recomienda revisar la redacción ya que indica "Las situaciones familiares en que existan personas con discapacidad o en situación de dependencia tienen derecho a acceder a servicios y medidas de apoyo social y/o, en su caso económico, específicos para paliar la sobrecarga y el sobrecoste que supone la atención a sus necesidades.", si bien no parece que sean las "situaciones familiares en que existan personas con discapacidad" las que tengan derecho a acceder a los servicios, sino las personas que se encuentren en dichas situaciones.

**2.16** En el apartado 5 del Capítulo X del Título III se refiere a Situaciones familiares de emigrantes retornados. A este respecto, cabe destacar que la única documentación acreditativa que existe por el momento para acreditar la condición de retornado es el Certificado de Emigrante Retornado. El Certificado de Emigrante Retornado se concede a aquellos emigrantes que han trabajado durante su residencia en el exterior, con el inconveniente de que deja fuera de su ámbito a todos aquellos emigrantes retornados que no han trabajado, ni cotizado durante su estancia en el extranjero.

Estos últimos, a su vuelta a España podrían tener derecho a percibir determinados servicios o prestaciones como retornados, no obstante, al no contar con un documento que acredite dicha condición, no pueden acceder a ellos. Por tanto, dicha previsión legal debería acompañarse de la creación de un nuevo instrumento jurídico que pueda cubrir también a estas otras personas que también son retornados de acuerdo con la definición de retornado que ofrece la Ley, pero que no pueden acreditar dicha condición a día de hoy.

**2.17** La competencia para el reconocimiento de la situación de familia monoparental, se reputa autonómica, como reconoce el propio anteproyecto (artículo 37), luego deberán ser las comunidades autónomas las que regulen el procedimiento para establecer este reconocimiento. Nótese que el título expedido será de "familia monoparental", lo que supone un agravio para las familias numerosas cuyo título pasa ahora, tras más de 80 años, a denominarse "familias con necesidades de apoyo en la crianza" y respecto a la fijación de la vigencia del título de familia numerosa, también se trata de una competencia reputada de titularidad autonómica. Se desaprovecha asimismo la oportunidad de adecuarse a la realidad social de las familias, en las que los jóvenes permanecen hasta bien entrada la treintena, para incluir a los hijos en la unidad familiar hasta los 26 años, evitando así cargas innecesarias a las familias.

**2.18** No se articulan las medidas aplicables a los trabajadores autónomos, que son los grandes olvidados del anteproyecto de norma, para mejorar sus posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral, tampoco se descende a establecer una regulación o descripción sobre cómo va a garantizar el Estado el acceso de las familias más vulnerables familias al IMV, y respecto a la imposición a las CCAA de la obligación de garantizar el acceso a escuelas infantiles durante al menos 16 semanas de los menores de estas familias especialmente vulnerables de forma gratuita, se reputa una injerencia en competencias autonómicas, con cargo a sus presupuestos sin previsión de



compensación alguna desde el Estado a las CCAA por la sujeción de estos servicios.

**2.19** La previsión de extensión del derecho a percibir pensiones de orfandad hasta los 26 años, queda supeditada a la realización en el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de este proyecto de ley, de los “análisis oportunos” según el proyecto de ley para la realización de esta modificación normativa, por lo que la entrada en vigor de esta modificación de la que podrían beneficiarse muchas personas jóvenes, se reputa demasiado alejada en el tiempo, y supeditada a la efectiva realización de estas actuaciones previstas.

**2.20** Según Establece la Disposición adicional cuarta, en el plazo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de la ley, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, elaborará un instrumento diagnóstico para la valoración de la vulnerabilidad social de las familias, en ningún momento se menciona la participación de otras administraciones, autonómica, pero sobre todo local, en dicho proceso de elaboración, cuando la participación sobre todo de las administraciones locales, se reputa como imprescindible, por tratarse de las administraciones más cercanos al ciudadano y por tanto las que mejor pueden conocer las necesidades de sus familias. Tan solo se establece que este instrumento será debatido en el seno del Consejo interterritorial de servicios sociales y del sistema de autonomía y atención a la dependencia, es decir, una vez elaborado se requerirá la aquiescencia del resto de las administraciones implicadas.

**2.21** Disposición transitoria tercera, relativa a la vigencia de los títulos de familia numerosa en vigor a la aprobación del proyecto de norma establece los procedimientos en relación con los títulos vigentes que pudieran beneficiarse de las modificaciones normativas producidas, estableciendo en que supuestos los cambios en los títulos se realizaran de oficio por la administración, o bien a instancia del interesado. En relación con esta cuestión, debe recordarse nuevamente que la competencia para el establecimiento de los procedimientos tanto para el reconocimiento del derecho a ostentar la condición de familia numerosas como para la renovación de los títulos afectados, es en todo caso de titularidad autonómica, no debiendo inmiscuirse en ningún caso la Administración General de Estado en el establecimiento del procedimiento para adecuar los títulos ya existentes a la nueva normativa vigente.



**2.22** Respecto a la modificación prevista del artículo 81 de la Ley 35/2006, de 20 de noviembre, del IRPF y modificación parcial de las leyes de Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de los no Residentes y sobre el Patrimonio, relativo a la deducción por maternidad, que ahora se amplía a mujeres perceptoras de desempleo con al menos 30 días cotizados a las Seguridad Social, si bien, en contra de lo dispuesto por la propia exposición de motivos del proyectado de norma, se configura como un deducción impositiva, a la que no tendrán acceso aquellas capas más vulnerables dado que no tienen obligación de efectuar declaraciones de renta o de sociedades, y que además se declara incompatible con la percepción de un complemento de infancia en el ingreso mínimo vital, por lo que la vocación de este proyecto de generar prestaciones de carácter universal que vengan a paliar la deficiente inversión en materia del familia, inferior a las destinada al apoyo a las familia en otros países de la OCDE, parece finalmente no adecuarse a su cometido.

**2.23** Sobre las modificaciones propuestas para el artículo 3 de la vigente ley 40/2003, de 18 de noviembre, como se ha apuntado ya, se pierde una ocasión para adecuar la normativa aplicable a la realidad social existente, por cuanto los hijos permanecen en el hogar familiar hasta bien entrada la treintena, por lo que debería valorarse la posibilidad de mantener su inclusión en el título en todos los casos, hasta los 26 años de edad, eliminando cargas innecesarias para las familias, obligándolas a realizar renovaciones muy frecuentes cuando los hijos cumplen los 21 años de edad, si continúan estudiando.

**2.24** La Disposición final décimo cuarta, se refiere a los Títulos competenciales habilitantes, y debe ponerse de manifiesto lo siguiente: El artículo 55 se refiere al régimen de protección aplicable a las familias con hijos procedentes de uniones anteriores, no se entiende su justificación en competencias atribuibles al Estado en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. Por otra parte, el proyecto de norma no contempla artículos 50.1 ni 50.2.

**2.25** El texto presenta importantes errores y fallos de técnica normativa. Solo a modo de ejemplo, podemos señalar los siguientes:

- Falta la fórmula promulgatoria recogida en la directriz 16 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.



- La composición de los artículos debe realizarse como indica la directriz 29.
- De conformidad con la directriz 32 las enumeraciones no deberán ir sangradas, por lo que se recomienda la revisión del texto.
- Hay una errata en el artículo 4.2g) al recoger el término “ala” y no “a la”, que deberá corregirse.
- De conformidad con la directriz 26 de técnica normativa, “Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición”. De esta forma se recomienda la revisión de la redacción dada al articulado, a modo de ejemplo se puede citar el artículo 7 cuando se indica “A fin de que puedan tomar una decisión informada y por tanto con mayor libertad, (...)”, el artículo 11 “Para hacer efectivo el derecho a la conciliación a su vida personal, familiar, profesional y laboral, de acuerdo con su normativa específica de todas las personas trabajadoras y a ejercer de forma corresponsable estos derecho”, o el artículo 12 “para garantizar un buen comienzo en la vida a todas las niñas y niños de nuestro país”.

**2.26** Por último, con el anteproyecto de Ley, se pretende llevar a cabo la revisión de un gran número de normas, de importancia capital en nuestro ordenamiento jurídico, sin posibilidad de debate ni reflexión del impacto que los cambios propuestos pueden tener a nivel económico, jurídico y social. Sin ánimo de exhaustividad, resultan modificados entre otros los siguientes textos:

Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social  
Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores  
Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales  
Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las Familias Numerosas  
Ley de Clases Pasivas del Estado  
Estatuto Básico del Empleado Público  
Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de modificación parcial del Impuesto de Sociedades, sobre la renta de los no residentes, y sobre el Patrimonio  
Ley Reguladora de la Jurisdicción Social

### **3. POSICIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

Por todo cuanto antecede, la Comunidad de Madrid manifiesta su disconformidad con la metodología utilizada para la elaboración de la ley y con su contenido y solicita la devolución del Anteproyecto.



Dirección General de Infancia,  
Familia y Fomento de la Natalidad  
CONSEJERÍA DE FAMILIA,  
JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL

Asimismo, pide que se abra un periodo de consulta, debate y negociación con las Comunidades Autónomas y la Sociedad Civil para elaborar desde el consenso y la utilidad la ley de familia que necesita nuestra sociedad.

En Madrid, a 3 de enero de 2023

LA CONSEJERA DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL

Fdo. Concepción Dancausa Treviño