

Las prestaciones familiares, ese ‘pariente pobre’ de la Seguridad Social

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA UNIVERSIDAD DE GRANADA

DIRECTOR DE LA REVISTA DE DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LABORUM

PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL (AESSS)

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD DE MURCIA

MAGISTRADO (SUPL.) DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA

«Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia»

(Artículo. 39.1 de la
Constitución Española)

«La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado»

(Artículo 16.3 de la Declaración
Universal de los Derechos
Humanos)

«Se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social»

(Artículo 33.1 de la Carta de
Derechos Fundamentales de la
Unión Europea)

Las grandes Declaraciones y Cartas de Derechos y las propias Constituciones de los Estados más avanzados de la Unión Europea realzan la obligación de los poderes públicos de garantizar la protección social de la familia. Para llevar a cabo estos mandatos los poderes públicos han de adoptar un punto de vista integral; una política de protección familiar, como institución que abarca a un conjunto de personas, que comprenda –para ser creíble y efectiva– medidas sociales (laborales, de Seguridad Social, de Asistencia Social...), económicas, fiscales, de vivienda y de carácter jurídico en un sentido omnicompreensivo. En este cuadro más amplio, el sistema de Seguridad Social ha tratado de asumir esta tarea, pero ha de hacerlo atendiendo a los cambios que se han producido respecto a la concepción de la familia y a la “diversidad” y “pluralización” de las familias y, por tanto, atendiendo a la necesidad de articular distintas políticas –en plural– familiares en orden a su protección dentro de la lógica de la Seguridad Social. Es necesario advertir, ya inicialmente, que estos

textos fundamentales no definen un modelo específico de familia que ha de ser protegida y una simple aproximación a la realidad social muestra que existen diversos “modelos” de familia que obedecen a la emergencia de nuevas realidades familiares que sobrepasan la definición de la “familia tradicional”, decididamente en crisis. Esto remite al concepto de familia protegida. Estos instrumentos fundamentales no deberían impedir realizar una interpretación amnicomprensiva de lo que se entienda por familia en cada momento histórico en el marco de la comunidad jurídica. Así, resulta hartamente significativo que nuestro Tribunal Constitucional haya sentado desde hace tiempo la doctrina de que “la Constitución no protege solo a la familia que se constituye como matrimonio, sino también a la familia como *realidad social*, entendida por tal la que se constituye voluntariamente mediante la unión de hecho, afectiva y estable de una pareja” (STC 47/1993). La indefinición constitucional sobre el tipo y modelo de familia que ha de ser protegida permite hacer una llamada a las cambiantes conformaciones de la institución familiar en sociedades en continua transformación de sus agregados sociales.

Cuando se habla de protección social a la familia parece que se alude o se hace casi siempre en relación a dos grandes medidas, aquellas que se dirigen a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral y aquellas otras que pretenden atender o paliar el exceso de gastos que suponen las cargas familiares, considerando como estas las decir tener hijos a cargo. La protección social pública se articula en torno a fórmulas muy heterogéneas y complejas en su articulación. Unas están dentro del sistema de seguridad social y otras fuera. A su vez las que están dentro del Sistema de Seguridad Social pueden distinguirse aquellas que se consideran como las propias “prestaciones familiares” (directas¹ e indirectas, según que la “carga económica familiar” sea o no el objeto neurálgico de la protección conferida a la familia) y aquellas otras que directa o indirectamente están relacionadas con la familia. La Seguridad Social trata de proteger a la familia en diversos ámbitos y a través de distintas técnicas, y a menudo haciendo reclamo de una noción de familia variable e instrumental (“estipulativo”) en función de la finalidad específica pretendida y de las prestaciones que se dispensan. El conjunto de las prestaciones familiares ha tenido tradicionalmente un espacio residual en el sistema de Seguridad, pero en los últimos años se ha prestado una mayor atención a las mismas del cual es exponente la proliferación legislativa (RDL 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social, Ley 52/2003, de 10 de diciembre, sobre disposiciones específicas en materia de Seguridad y reordenación de las prestaciones familiares de la Seguridad Social; el RD 1335/2005, de 11 de noviembre, regulador de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; La LO 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social...). Ello sin perjuicio de las manifiestas insuficiencias que se aprecian, sobre todo en términos de calidad o intensidad de la protección dispensada.

¹ El art. 42.1 (Acción protectora del sistema de la Seguridad Social) del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece que “La acción protectora del sistema de la Seguridad Social comprenderá: (...) d) Las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en sus modalidades contributiva y no contributiva”. Cfr. Capítulo XV. Protección a la familia del Título II. CAPÍTULO I. Prestaciones familiares en su modalidad no contributiva, del TÍTULO VI. Prestaciones no contributivas.

SEGURIDAD SOCIAL	Prestaciones Familiares	No económicas	Consideración de períodos no cotizados como de cotización efectiva
		Económicas	Por nacimiento o adopción de hijos
			Por hijo o menor acogido a cargo
	Otras prestaciones relacionadas con la familia	Maternidad	
		Paternidad	
		Cuidado de hijo enfermo grave	
		Riesgo durante el embarazo	
		Riesgos durante la lactancia natural	
		Supervivencia (viudedad, orfandad y favor familiares)	
		Desempleo asistencial	
	Singularidades en el encuadramiento de los trabajadores familiares		
	Bonificaciones y/o reducciones en la cotización		
	Complementos a las pensiones	Mínimos de las pensiones	
Por contribución demográfica			
Ficciones en la cotización: por parto, por cuidados a hijos o familiares.			

Junto a ellas y fuera de la Seguridad Social pueden observarse también medidas de atención a la familia:

a) En el terreno de la fiscalidad (singularmente en el IRPF).

BENEFICIOS FISCALES	IRPF
	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
	Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
	Impuesto especial sobre determinados medios de Transporte
	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
	Impuesto sobre Sociedades

b) En el ámbito de la conciliación de la vida familiar, personal y laboral.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN LABORAL	Permisos por: maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y lactancia, cuidados de hijo enfermo grave, reducción de jornada, excedencias.
	Ayudas en materia de empleo

c) Otras medidas.

FAMILIAS NUMEROSAS Y MONOPARENTALES	Reconocimiento y beneficios establecidos para las familias numerosas
	Tratamiento singular de las familias monoparentales en las prestaciones de Seguridad Social y en su fiscalidad
SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA	Prestaciones sociales del sistema público de servicios sociales a familias
	Ayudas a familias en situación de dependencia
OTRAS AYUDAS PÚBLICAS	Ayudas en caso de impago de pensiones en situaciones de separación o divorcio
	Becas y ayudas
	Ayudas en materia de vivienda
	Ayudas a los afectados por virus de la hepatitis C o VIH
	Actividades de cultura, deporte o turismo para familias

Este complejo y amplio cuadro de prestaciones en favor de la familia resulta de difícil conocimiento para los interesados y además tiene una compleja articulación por la concurrencia de múltiples administraciones en su dispensación con dispares intereses y posibilidades. Y así puede verse que las prestaciones que giran en torno a la familia pueden ser reconocidas y gestionadas por:

ESTADO				
MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL		SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	OTROS MINISTERIOS
Legislación Social Básica (permisos, excedencias, familias numerosas, etc.)	Seguridad Social (maternidad, paternidad, prestaciones familiares, etc.)	Movimientos Asociativos, Plan concertado de Servicios Sociales, etc.	Beneficios fiscales	Becas (M. Educación, Cultura y Deporte), Plan Estatal de Viviendas (Ministerio de Fomento)
COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS				
Consejerías de Familia, Servicios Sociales, de Bienestar Social, ...				
Servicios Sociales Autonómicos	Beneficios fiscales autonómicos	Familias Numerosas. Títulos	Programas de orientación, mediación, violencia familiar	
DIPUTACIONES Y AYUNTAMIENTOS				
Programas de apoyo a familias	Servicios de Atención a la infancia	Centros de Servicios Sociales	Comedores Escolares	

Es necesario destacar que el Sistema de Seguridad Social contiene, casi desde sus orígenes en los Seguros Sociales, una rama de protección social, aunque incompleta y muy deficiente, a diferencia de otras experiencias como la francesa, que presupone el entendimiento de la familia como una contingencia social. Esto es, como un evento incierto y aleatorio desde un punto de vista personal, no así social, determinante de situaciones de necesidad a proteger mediante prestaciones específicas orientadas a proporcionar rentas suplementarias para afrontar las «cargas familiares». No es ajena a esta idea la teorización que en aquella época se hizo del llamado «salario familiar» (o «salario alimenticio»), prontamente abandonada y sustituida precisamente por esta prestación social. El respaldo constitucional de estas prestaciones se encuentra hoy día en el artículo 39 CE, que encomienda a los Poderes públicos «la protección social, económica y jurídica de la familia». Así, al margen de las obligaciones privadas que el Código Civil impone a los padres, respecto al cuidado y protección de los hijos, o a los cónyuges respecto al socorro mutuo, o al derecho de alimentos entre parientes, así como de los eventuales fondos o ayudas previstas en las empresas para la «acción social» destinada a contribuir al sostenimiento de las «cargas familiares», la Seguridad Social –en conjunción con otras medidas quizás de mayor calado, como las «ayudas fiscales»– extiende el ámbito de la acción solidaria a este ámbito privado.

Es así que la familia se considera de esta forma como una realidad socioeconómica objeto de protección, y las obligaciones privadas esencialmente atribuidas al «cabeza de familia» pasan a socializarse, esto es, a ser asumidas por el conjunto de la comunidad. Desde esta óptica la familia no se contempla tanto en el sentido tradicional e individualizado de unidad de convivencia generada por lazos de parentesco, sino desde su consideración como un bien social digno de protección por los Poderes públicos. El fundamento constitucional de la protección de la familia no entra necesariamente en contradicción con otras razones –sociales y económicas– que contribuyen a seguir aceptando –con mayor o menor acierto– que resulta útil mantener y fomentar tal protección. La protección a la familia cuenta con una honda tradición en las legislaciones sociales europeas, que han visto cómo se superaba la vieja consideración mutualista como riesgo familiar para pasar a un entendimiento más moderno como complejo de situaciones de necesidad. No obstante, su alcance y nivel de protección resultan muy diferentes en cada una de ellas, ocupando uno de los escalones más bajo la española –el origen se sitúa en el subsidio familiar para los trabajadores por cuenta ajena por la Ley de 18 de julio de 1938, que contemplaba prestaciones básicas y complementarias (subsídios, premios y pluses) de cierto alcance, gestionado por el extinto INP–. En nuestro país la evolución de la protección familiar ha estado condicionada por la ideología del régimen político que la vio nacer, lo que puede explicar algunos de los cambios normativos, si bien desde la LSS de 1966 la regulación ha permanecido sustancialmente inmodificada hasta el año 2000, con la salvedad de la reforma universalizadora de la protección producida por la Ley 26/1990. Pero, en todo caso, más llamativo que esta inmovilidad normativa –que se ha puesto de relieve igualmente en la continuidad de la Ley de Protección de Familias Numerosas de 1971, por completo obsoleta social y normativamente, hasta el 2003–, en un cuarto de siglo, es la escasísima cuantía prestacional que ha venido padeciendo en este mismo período.

Dicha constatación evidencia nítidamente que, al margen de los discursos oficiales, esta rama no es ninguna prioridad. Esta congelación, cuando no sencillamente regresión, que experimenta este ámbito de protección en nuestro país, sin que las reformas de 1990 y 2000 puedan hacer variar el juicio global, no responde tanto a la permanente presión que supone la contención del gasto social –el máximo recorte se produjo con la reforma operada por la Ley 26/1985, que suprimió la práctica totalidad de las prestaciones de protección a la familia–, sino también y sobre todo al convencimiento de que la protección de la familia, cualquiera que sea su modalidad, se alcanza más eficazmente por otras vías, como otras son las vías para alcanzar la conciliación de la vida laboral y familiar que presupone el derecho a vivir en familia. El favor por las ayudas fiscales, el recurso a medidas de carácter laboral para conciliar la vida laboral y familiar, la apuesta por servicios de guardería..., entre otras muchas vías, así lo pondrían de manifiesto. Exponente de este carácter marginal es el dato normativo de que no hubo ninguna referencia específica en la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. La situación no mejora cuando una de las ayudas más criticadas, pero bienvenidas en su momento, la introducida por la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, conocida coloquialmente como «cheque bebé» y consistente en la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo, fue suprimida con efectos de 1 de enero de 2011 por el RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para reducir el déficit público. En conjunto, una dispersa, obsoleta e ineficaz situación que tampoco ha mejorado significativamente con las reformas introducidas en las prestaciones no directamente económicas del cuidado de familiares, con la modificación del art. 237 LGSS. Seguiremos, pues, con la asignatura pendiente.

La vigente regulación de las prestaciones familiares de la Seguridad Social permite extraer para el régimen básico de prestaciones un conjunto encadenado de rasgos configuradores (Monereo, Molina y Quesada):

- Pese a la tímida ampliación a otros familiares (art. 237 LGSS en relación con los arts. 46.3 del ET y 29.4 de la Ley 30/1984, para los funcionarios), la protección abarca todavía un ámbito familiar limitado, pues atiende básicamente a la atención y cuidado de los hijos a cargo del beneficiario.
- Carácter matizadamente progresivo y redistributivo, ya que las cuantías –ayuda familiar y prestación por nacimiento o adopción de tercer o sucesivos hijos– son uniformes para todos los beneficiarios en el supuesto general –hijo a cargo menor de dieciocho años, sin más–, pero se transforman en variables cuando concurren determinados criterios que evidencian mayores situaciones de necesidad para la unidad familiar –número de hijos a cargo y grado de minusvalía del sujeto causante–.
- Su carácter *asistencial* más que *universal*, ya que se reducen a la mínima expresión las prestaciones contributivas y se refuerzan las prestaciones no contributivas a favor de todos los residentes legales, pero sigue siendo determinante la acreditación de la situación de necesidad –salvo la prestación por parto o adopción múltiple–.
- Su carácter *marginal*, ya que se trata de prestaciones de muy escasa incidencia en las economías familiares; de ahí su intrascendencia práctica, que no se ha visto ni tan siquiera paliada –quizás, en algún aspecto, incluso al contrario– por la reforma introducida en 2003. De ahí que urja o bien su revisión y adecuación correspondiente a fin de que la protección dispensada sea efectiva, o bien su sustitución por otras medidas en las que la ayuda familiar vaya dirigida a la prestación de servicios sociales quizá más útiles a la familia y más coherentes con el momento actual.
- Su carácter *subjetivamente especializado o selectivo*, ya que las reformas recientes tienden a reducir su carácter de ayuda indiscriminada en atención a las cargas derivadas de la atención y cuidado de los hijos menores, al ser una medida más dirigida a las personas con minusvalía.
- La totalidad de las asignaciones económicas por hijo a cargo tiene *naturaleza no contributiva*; de ahí que en la modalidad contributiva ya no se contemple ninguna prestación económica directa y específica.
- Sigue adoleciendo de *una función estrechamente protectora* de una situación de necesidad incentivadora o de fomento de la familia.
- Se aplica en todos los regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social – reforma introducida por el RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público–.

Centrándonos en este ámbito de las medidas de Seguridad Social, quizás el problema mayor que han tenido que hacer frente las prestaciones familiares es su “*mala prensa*” o por un erróneo sentido peyorativo que ha girado en torno a las mismas. Su recuerdo a las viejas políticas familiares del anterior régimen político es quizás la causa por la que a partir de los años 80 le fueron llevando a su postergación y cuasi *olvido*. En realidad la visión que parece que se tenía de las prestaciones familiares no era otra que aquella que proclamaba la Ley de 13 de julio de 1938, de Subsidios Familiares,

“Es consigna rigurosa de nuestra Revolución elevar y fortalecer la familia en su tradición cristiana, sociedad natural perfecta y cimienta de la Nación. En cumplimiento de la anterior misión ha de otorgarse al trabajador –sin perjuicio del salario justo y remunerador de su esfuerzo –la cantidad de bienes indispensables para que aunque su prole sea numerosa –y así lo exige la Patria– no se rompa el equilibrio económico de su hogar y llegue la miseria, obligando a la madre a buscar en la fábrica o taller un salario con el que cubrir la insuficiencia del conseguido por el padre, apartándola de su función suprema e insustituible que es la de preparar sus hijos, arma y base de la Nación, en su doble aspecto espiritual y material. Para conseguir esta protección económica, se estima como medio más hábil y eficaz y menos complicado y oneroso el Régimen de Subsidios Familiares, que la declaración III del Fuero del Trabajo prometía y que esta Ley cumple” (Exposición de Motivos).

Para comprender la situación actual y las propuestas o ideas de futuro que se vienen planteando desde diversos frentes como el “*Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017*”, aprobado por el Consejo de Ministros del 14 de mayo de 2015, parece oportuno hacer un breve recordatorio de cómo nuestro sistema de Seguridad Social se ha ocupado de la protección a la Familia.

Nuestro sistema parte de dotar protección a la familia, básicamente, en atención a la situación de necesidad a cubrir. Por un lado, a la familia se le protege de una forma indirecta cuando la situación a necesidad atender es la pérdida o defecto de ingresos, que puede venir motivada por la maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, cuidado de hijo enfermo grave; o bien la supervivencia de determinados familiares al sujeto causante como la viudedad, orfandad y favor familiares. También la situación familiar se toma en consideración para facilitar la cobertura de carreras de seguro, incremento de las prestaciones económicas causadas en atención a la familia (complementos a mínimos de las pensiones, incremento de su cuantía, acceso a subsidios de desempleo, cuantía de las prestaciones económicas de desempleo...). En estos casos, que podríamos decir de protección indirecta, no debe olvidarse –por su trascendencia– que el sujeto causante es el trabajador (el sujeto afiliado y en alta en Seguridad Social) y que el beneficiario, unas veces es el sujeto causante y otras el familiar (en el caso de las prestaciones ligadas al hecho causante de la muerte).

Por su parte la protección directa a la familia se hacía –inicialmente– sobre la base de atender o pretender cubrir el exceso de gastos que suponen las cargas familiares, considerando como tales tener hijos o cónyuge a cargo, así como el contraer matrimonio y el nacimiento de hijos. Para reparar este exceso de gastos se establecieron unas prestaciones de pago periódico (asignación por cada hijo y asignación por esposa o marido incapacitado) y otras de pago único (al contraer matrimonio y al nacimiento de cada hijo)². Un punto de

² Arts. 167 a 171 del Decreto 907/1966, 21 abril, texto articulado primero de la Ley de Bases de la Seguridad Social. Su desarrollo reglamentario se llevó a cabo por Orden de 28-12-1966, con modificaciones posteriores elevando la cuantía de las prestaciones por Decreto 55/1971, de 9 enero. La Ley 193/1963, de 28 diciembre, de Bases de la Seguridad Social, Base 11, además previa la revisión del sistema de protección a las familias numerosas, estableciendo desgravaciones fiscales, bonificaciones en matrículas en centros docentes, becas, derecho preferente a la formación profesional, reducciones en los transportes, créditos sociales, prioridad en la adjudicación de viviendas construidas por el Estado y cualesquiera otra similares de tipo social que contribuyan a su protección. Además preveía: una protección especial a familias con hijos subnormales; preferencia formativa a los huérfanos menores de 18 años de trabajadores (...)

inflexión lo marcaría la Ley 26/1985, 31 julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y acción protectora de la Seguridad Social, cuyo artículo quinto bajo la rúbrica “*Reordenación de prestaciones económicas*” vendría a establecer que las prestaciones económicas de protección a la familia, “*comprenderían exclusivamente las asignaciones periódicas por hijos a cargo, legal o reglamentariamente establecidas*”, indicando que se establecería una nueva cuantía de la asignación económica mensual con los recursos económicos que se liberaran, pudiendo destinarse ese incremento a determinados colectivos. Y este será el inicio de la asistencialización de la protección familiar, ya que el RD 2364/1985, de 18 de diciembre, de desarrollo de dicho precepto estableció un complemento por hijo a cargo a la prestación familiar destinado exclusivamente a los pensionistas con pensiones mínimas, a los perceptores de prestaciones económicas de subsidio por desempleo y a los desempleados que hubieren agotado las prestaciones económicas por desempleo y solo estuvieren disfrutando de las prestaciones médico farmacéuticas, manteniéndose para el resto de beneficiarios de la protección familiar la misma cuantía que existía antes de la reforma³. La protección familiar seguiría así hasta 1990, que con la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, vendría a darle una nueva configuración, claramente no contributiva –respecto a las prestaciones económicas– que básicamente en su diseño es la que ha llegado hasta ahora⁴. Su desarrollo reglamentario se llevaría a cabo por RD 356/1991, de 15 de marzo, que estaría vigente⁵ hasta la aprobación y entrada en vigor del RD 1335/2005, de 11 de noviembre. El texto refundido de la LGSS de 1994⁶ distinguirá claramente los dos niveles en que se mueven las “*Prestaciones Familiares por hijo a cargo*”, el contributivo, mediante la consideración como cotizado efectivamente determinado período de excedencia con reserva de puesto de trabajo por cuidado de hijo; y el no contributivo la asignación económica por hijo a cargo. Tras diversas reformas, tanto en el nivel contributivo (ampliación de los supuestos en que se pueden computar períodos de cotización ficticia por

muerdos por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en acciones formativas por todo tipo de centros e instituciones públicas; y al convocatoria anual de premios nacionales y provinciales de natalidad.

La Ley 25/1971, de 19 de junio, vino a regular la protección a las familias numerosas.

³ La cuantía de la prestación por hijo a cargo era de 250 pesetas y el complemento de 1.050 pesetas.

⁴ La Exposición de Motivos de la Ley venía a decir que: “*Por otra parte, la Ley modifica sustancialmente las prestaciones familiares por hijos a cargo, del Sistema de la Seguridad Social, al establecer una modalidad no contributiva de estas prestaciones, que alcanza a todos aquellos ciudadanos, hasta ahora excluidos de ellas, por no estar comprendidos en el campo de aplicación de la Seguridad Social. Asimismo, y dentro de la modalidad contributiva, se extiende el derecho a estas prestaciones al Régimen Especial de Autónomos que, hasta ahora, no recibía prestaciones periódicas por hijo. Con todo ello, se universaliza el derecho a las asignaciones económicas por hijo a cargo.*”

La generalización de las prestaciones por hijos a favor de todos los ciudadanos se conjuga con un criterio redistributivo, que se concreta en el establecimiento de unos niveles máximos de ingresos para acceder a dichas prestaciones; al mismo tiempo se procede a una elevación de la cuantía de las asignaciones, multiplicando por doce sus importes actuales, y se fija una mayor cuantía para las correspondientes por hijos con un grado de minusvalía no inferior al treinta por ciento.

La Ley establece unas nuevas prestaciones por hijos a cargo, mayores de dieciocho años y con una minusvalía no inferior al sesenta y cinco o setenta y cinco por ciento, grado que les hace depender totalmente de sus padres. Estas prestaciones, de mayor importe que las anteriormente señaladas, no se condicionan al nivel de ingresos de los beneficiarios.

Otra novedad importante, entre las prestaciones por hijo a cargo, es la equiparación del tiempo de excedencia con reserva de puesto de trabajo por cuidado de hijo, a periodo de cotización efectiva a la Seguridad Social, de forma que los trabajadores, que hagan uso del derecho a la citada excedencia, no vean interrumpida su carrera de seguro, completándose así la protección dispensada por la Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso de maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo.

⁵ Modificado en su articulado por RR.DD 6/1993, de 8 enero y 2319/1993, de 29 de diciembre.

⁶ Modificado por Ley 52/2003, de 10 de diciembre.

excedencia para el cuidado de hijos o familiares); o en el nivel no contributivo, con la incorporación de otros supuestos que se han considerado merecedores de protección, básicamente retomando prestaciones que habían sido deshechadas, como prestaciones de pago único por nacimiento o adopción de hijo o por parto o adopción múltiple⁷, debido a la baja o nula natalidad de nuestro país, llegamos a la situación actual en que las prestaciones denominadas familiares presentan dos modalidades:

A) Contributiva:

De carácter no económico y que consiste en la ficción de tener por cotizados a efectos de prestaciones por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad, determinados períodos de tiempo por cuidado de hijo, de menor acogido o de otros familiares

B) No Contributiva

Prestaciones económicas de pago periódico o único.

- Por hijo o menor acogido o a cargo.
- Por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad.
- Por parto o adopción múltiple

Son estas las Prestaciones Familiares que podríamos calificarlas como “propias” o directas. Por otro lado téngase en cuenta que a diferencias de las anteriormente señaladas, aquí el sujeto causante es el hijo y el beneficiario es el progenitor.

Quizás una de las primeras impresiones que se obtiene de todo lo noticiado es que nuestro sistema de Seguridad Social, que es básicamente contributivo, en orden a la protección familiar se ha construido y en parte así se mantiene, sobre la base de la familia que podríamos denominar tradicional, de un matrimonio duradero con hijos. Que además tiene la rémora de que es la mujer la que preponderantemente tiene el papel o rol de atender al cuidado de los hijos y/o de otros familiares y que probablemente no trabaja. Y bajo este punto de partida también se organizan las medidas de protección a la familia que podríamos denominar indirectas, como los incrementos o complementos de pensiones o subsidios, la pensión de viudedad, favor familiares, etc.

El problema es que la situación actual no es la misma que en 1967 cuando nuestro sistema de Seguridad Social empezó a caminar, pues:

- a) El matrimonio ni es, ni se considera ya indisoluble.
- b) El matrimonio no es la única forma de familia. Hoy a que contar con matrimonios del mismo sexo, familias monoparentales por voluntad propia o de forma involuntaria (fallecimiento, divorcios, separaciones,...), uniones de hecho formales e informales; nuevas familias procedentes de matrimonios disueltos o separados,..., etcétera.

⁷ Ver RD 1368/2000, de 19 julio y Ley 35/2007, de 15 de noviembre. También debe tenerse en cuenta la incidencia de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Familias Numerosas y La Orden FOM/3887/2006, de 28 noviembre.

- c) Las nuevas formas de maternidad y/o paternidad. Ya no podemos mantener que está sea la derivada de la gestación propia o la adopción, sino que habrá que atender a la maternidad por gestación.
- d) La incorporación masiva de la mujer al trabajo.
- e) El descenso alarmante de la natalidad que tiene múltiples motivos pero uno de ellos a destacar: la valoración de las ventajas e inconvenientes que presenta tener hijos (por los costes que ello comporta, por las limitaciones profesionales que lleva aparejada una crianza responsable, etc.) y frente al que es muy difícil responder.
- f) Etcétera.

¿Y cómo se actúa desde la Seguridad Social⁸? Se comprobará fácilmente que la respuesta de la Seguridad –no obstante ciertos progresos al respecto– continúa siendo de configurar a esta rama de protección como de carácter residual y deficiente calidad protectora. Un factor explicativo de ello –y que aquí no se puede entrar por razones de espacio– tiene que ver con la instrumentalización retórica de este ámbito de protección y con el accidentado proceso de construcción y desarrollo de la protección familiar en la Seguridad Social de nuestro país. Si podría decirse que existe una convicción bastante generalizada de que sería necesaria una reforma integral de la protección familiar que afronte la solución a los problemas planteadas por los cambios de las estructuras familiares y otorgando prestaciones dignas a la diversidad de situaciones de necesidad que se aprecian en la realidad social. Por lo demás, la protección conferida por la Seguridad debe insertarse en una política de familia integral, no aislada de las restantes medidas que deben ser adoptadas en otros planos y desde otros ámbitos (económico, fiscal, educativo, etc.). Pero todo sistema de protección social pública exige de recursos económico y es harto significativo que España destina a la protección social un gasto en términos de conjunto inferior a la media europea y desde luego sensiblemente inferior a los países europeos de referencia comparables con el nuestro por el nivel de desarrollo.

En efecto, la Seguridad Social simplemente ofreciendo:

- a) Una ridícula prestación económica por hijo a cargo, pero limitada por los ingresos de la unidad familiar que no pueden superar los 11.576,83 euros año (para 2016)⁹ y cuya cuantía en el mejor de los casos alcanzará los 291 euros al año, o lo que es lo mismo 24,25 euros al mes¹⁰. Cantidad que si la comparamos con los países de nuestro entorno resulta vergonzante.

⁸ Otra ayuda económica directa a las familias es la denominada “paga de los 100 euros al mes”, si bien se trata de una ayuda fiscal limitada a las madres con trabajo remunerado.

⁹ Salvo que se tenga la condición de familia numerosa en cuyo caso será de 17.423,84 euros/año, incrementándose 2.822,18 euros por cada hijo a partir del cuarto, este incluido.

¹⁰ Salvo que el menor tenga una discapacidad en cuyo caso: a) si es menor de edad y la discapacidad alcanza el 33% será de 1.000 euros al año; b) si es mayor de 18 y la discapacidad es igual o superior al 65% será de 4.414,80 euros al año; y si supera el 75% se elevará a 6.622,80 euros. Esta cantidad se han mantenido congelada desde el año 2000. Si comparásemos la situación a 1971 del SMI vigente en aquella fecha y el actual con las prestaciones familiares por cónyuge e hijo a cargo podríamos ver fácilmente que una familia integrada por los cónyuges y un hijo percibían 650 (400 pesetas por cónyuge y 250 pesetas por hijo pesetas), lo que representaba un 13,88 del SMI (o del 5,34% si solo percibía prestación por hijo) por protección familiar y ahora perciben solamente 24,25 euros mensuales lo que representa un 3,7% del SMI mensual.

PRESTACIONES ECONÓMICAS POR HIJO A CARGO EN LA UE (EUROS/MES) ¹¹				
PAÍS	PRIMER HIJO	SEGUNDO HIJO	TERCER HIJO	CUARTO HIJO
Luxemburgo	216	286	393	484
Francia	<i>Sist. APJE</i>	153	357	542
Bélgica	112	208	290	290
Alemania	184	184	190	215
Austria	131	144	202	217
Suecia	118	135	169	232
Chipre	37	50	194	321
Finlandia	104	115	147	168
Irlanda	130	130	130	130
Dinamarca	129	129	129	129
Reino Unido	107	71	71	71
Países Bajos	78	78	78	78
Hungría	41	49	72	54
Malta	45	45	45	45
Estonia	10	10	77	77
Italia	22	34	50	65
Grecia	8	25	55	67
Portugal	34	34	34	34
Croacia	33	33	33	33
Eslovenia	26	29	35	35
España	24,25	24,25	24,25	24,25
Eslovaquia	24	24	24	24
Polonia	24	24	24	24
República	22	22	22	22
Bulgaria	20	27	20	20
Rumanía	18	18	18	18
Lituania	19	19	16	16
Letonia	11	11	11	11

- b) Una prestación económica de pago único por parto o adopción múltiple, que oscila entre cuatro veces el SMI (para 2 hijos nacidos o adoptados), 8 veces el SMI (para 3 hijos nacidos o adoptados) y 12 veces el SMI (para 4 o más hijos nacidos o adoptados).
- c) Una prestación económica de pago único por parto o adopción en supuestos de familias numerosas, monoparentales y madres discapacitadas, por importe de 1.000 euros con límite de ingresos para su acceso.

Como antes se indicó el Consejo de Ministros aprobó en fecha 14 de mayo de 2015 un Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017¹². Los principios y objetivos del Plan son:

¹¹ Fuente: Informe sobre “La protección social de la Familia en España en 2015”, Instituto de Política Familiar. www.ipfe.org, los datos de los países de la UE son a 2014.

¹² El Plan puede consultarse en www.msssi.gob.es/novedades/docs/PIAF-2015-2017.

Véanse también propuestas interesantes sobre medidas favorecedoras de la familia en www.ipfe.org, “La protección Social de la Familia en España”, 2015; también el estudio de MEIL LANDWERLIN, G. (dir.): “Hacia un nuevo modelo (...)”

1. Desarrollar los principios rectores que deberán regir las actuaciones en materia de familia.
2. Avanzar en la protección social, jurídica y económica de las familias.
3. Afrontar los retos sociodemográficos relacionados con el envejecimiento y la baja natalidad. Apoyar la maternidad.
4. Garantizar la sostenibilidad y cohesión social mediante el apoyo a las familias.
5. Favorecer la solidaridad intergeneracional e intrafamiliar.
6. Ayudar a construir una sociedad amable con las familias.
7. Ofrecer apoyo preferente a familias que se encuentren en situaciones especiales.
8. Erradicar las desigualdades que tienen su origen en la situación familiar.
9. Avanzar en un mayor conocimiento de la familia como institución clave para la cohesión social.
10. Evaluación de resultados e impacto de las políticas de apoyo a las familias.

Y presenta para ello las siguientes líneas estratégicas de actuación:

- A) Protección social y económica de las familias
- B) Conciliación y corresponsabilidad.
- C) Apoyo a la maternidad y entorno favorable para la vida familiar.
- D) Parentalidad Positiva.
- E) Apoyo a familias con necesidades especiales.
- F) Políticas familiares: coordinación, cooperación y transversalidad
- G) Evaluación por resultados

Pues bien de entre todas esas líneas de actuación, las que podríamos considerar que van dirigidas a una posible actuación en las prestaciones familiares de la Seguridad Social serían las primeras. Si se analizan las medidas a desarrollar que el documento propone¹³ de un total de 14 solamente la quinta y sexta se refieren a lo que conocemos como prestaciones familiares de la Seguridad Social¹⁴:

5. Proponer, en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo, la elaboración de un estudio sobre las prestaciones familiares en general y en el que se aborden, así mismo, las líneas de reordenación de aquellas prestaciones de la Seguridad Social que inciden directamente en el tratamiento de la familia; en concreto: las prestaciones por maternidad y paternidad, muerte y supervivencia y las prestaciones familiares del sistema.

6. Estudiar la mejora de la prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo.

de protección a las familias en España”, expediente FIPROs/2007/36, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008; GRAU PINEDA, C. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S.: *Conciliación y Seguridad Social. La brecha de género en el sistema de pensiones*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2015, págs. 93 y ss.

¹³ Págs. 33 y ss.

¹⁴ El resto de medidas son del tipo de considerar a las personas con responsabilidades familiares como colectivo de prioritario en las políticas de activación para el empleo, reformas fiscales a favor de la familia, evaluación del modelo de rentas mínimas, apoyo financiero y atención social y económica a familias en situación de pobreza extrema o severa con menores a cargo; medidas de acceso a la vivienda, consolidación de los bonos sociales de energía, etc.

Al Plan aprobado por el gobierno poco habría que objetarle con carácter general, otra cosa es si desde el punto de vista de la Seguridad Social y para las prestaciones que aquí se están analizando no deja de ser un retraso o bien un no tener claro que se quiere de estas prestaciones de la Seguridad Social. No parece muy aventurado sospechar que las ideas de reforma giren en torno a una simple o mera remodelación de las prestaciones económicas, con retoques en los límites de acceso y de las propia cuantías de las prestaciones económicas. Si eso es así seguiremos con lo mismo, insuficiencia para atender los problemas de los hogares con hijos y con un alcance subjetivo muy limitado¹⁵.

La caída de la fecundidad quizás sea una de los más graves retos con que se encuentra nuestro sistema de Seguridad Social por su propia configuración. Dado que está basado en la solidaridad entre las generaciones, recuérdese el preámbulo de la Ley de Bases de la Seguridad Social¹⁶:

“Conscientes de que sin acudir a la solidaridad nacional ante las situaciones o contingencias protegidas, la Seguridad Social no pasa de ser un artificio técnico sin verdadera raíz comunitaria, la Ley concibe a ésta como una tarea nacional que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos respecto de los enfermos; a los ocupados, respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos, respecto de las familias de los fallecidos; a los que no tienen cargas familiares, respecto de los que las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, de los sectores deprimidos”

De aquí que el quid de la supervivencia de nuestro sistema va estar en que haya un reemplazo generacional. Y que si no se produce tendrán que buscarse otras vías, que en parte hasta ahora se ha podido mitigar con la importante incorporación de la mujer al trabajo y también –aunque quizás como menor incidencia– con la inmigración. No obstante, el problema está ahí y por muchos incentivos económicos imaginativos a la natalidad (algunos absurdos como el conocido como cheque bebe de 2.500 euros, con efímera vigencia), esta no se empezará a resolver hasta que desaparezca o se relativice esa creencia de que tener hijos cuesta mucho dinero; que tener hijos me puede llevar a la pobreza; que tener hijos supone un obstáculo para mantenerme o entrar en el mercado laboral; etc.

Por otro lado no debe olvidarse que la incorporación de las mujeres al trabajo tiene indudables ventajas en orden al mantenimiento de la Seguridad Social que no hace falta que aquí se reseñen, pero comporta también un reto y es que exige una sería y eficaz política de conciliación de la vida laboral y familiar.

Y finalmente tampoco debe olvidarse que las crisis y rupturas familiares y las nuevas formas de convivencia tienen efectos en orden a la protección que es necesario prever y atender. Que hasta solo han sido objeto de atención de forma parcial, rúcana y con desconfianza hacia los afectados.

¹⁵ Ver las propuestas de MEIL LANDWERLIN, G. (dir.): “Hacia un nuevo modelo de protección a las familias en España”, expediente FIPROs/2007/36, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008. Págs. 236 y ss.

¹⁶ I, 1.

Quizás estos sean los tres aspectos básicos a tomar en consideración si creemos que la Seguridad Social debe tener como contingencia a cubrir las cargas familiares. Por ello quizás, limitándonos a las prestaciones directas de Seguridad Social de protección a la familia, las líneas de reforma deberían de tener en cuenta que:

- Su acceso debería de ser independiente del nivel de renta del llamado a ser beneficiario¹⁷. No tiene sentido limitar el acceso a un ridículo límite cuantitativo de ingresos si se quiere fomentar la natalidad. Téngase en cuenta que una familia que ambos cónyuges tengan ingresos del SMI no tendrían derecho a las prestaciones por familiares si tuvieran un hijo a cargo.
- El nivel de ingresos sólo debería tener relevancia para las familias con menores ingresos o familias con un solo progenitor o con mayor número de hijos.
- La cuantía de las mismas debe tener suficiente entidad. Que la cuantía de la asignación periódica por hijo a cargo esté fijada (salvo para hijos discapacitados) en 291 euros al año es ridículo en atención a la situación de necesidad a cubrir. Y que superar la barrera anual del límite de ingresos pueda llevar a una prestación anual de 24,25 euros en concepto de asignación por diferencias es inalficable. Habría que pensarse si no cuesta más la gestión correcta de esta prestación que lo que se da finalmente.
- Deberían de ser objeto de revalorización anual automática conforme a la inflación.
- Sería conveniente prolongar su percibo hasta la misma edad en que se puede estar percibiendo la pensión de orfandad por razón de estudios o falta de empleo.

¹⁷ Países de la UE como Luxemburgo, Alemania, Austria, Irlanda, Dinamarca, Suecia, Bélgica, Reino Unido, Finlandia, Países Bajos, Francia, Malta, Hungría, Eslovaquia, Rumanía, Letonia, Estonia, Grecia e Italia, reconocen prestaciones familiares de forma universal sin límite de ingresos.