

5 / 06

# Dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto  
POR EL QUE SE REGULAN LAS  
AYUDAS ECONÓMICAS A LAS  
FAMILIAS CON HIJOS E HIJAS

Bilbao, 19 de diciembre de 2006



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Araoetarako Batzordea

Consejo Económico  
y Social Vasco

# Dictamen

## I ANTECEDENTES

El día 31 de octubre tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, solicitando informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas, según lo establecido en el artículo 3.1.b) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Este Decreto tiene como fin regular las ayudas a las familias con hijos e hijas, perfeccionando la normativa hasta ahora vigente en la materia y buscando un trato más equitativo para todo tipo de situaciones familiares, contribuyendo así al objetivo del II Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias con Hijos e Hijas (2006-2010), que es avanzar en el desarrollo del sistema integral de protección y apoyo a las familias iniciado por el I Plan.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitan sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El 17 de noviembre se reunió la Comisión de Desarrollo Social para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen, en la que se habían incluido las consideraciones aportadas por los miembros del Pleno del Consejo en el plazo fijado a tal efecto. A partir de lo acordado por esta Comisión, se eleva el siguiente Proyecto de Dictamen al Pleno del CES Vasco de 19 de diciembre de 2006 donde se aprueba por unanimidad.

## II CONTENIDO

El texto del Proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas consta de: Exposición de motivos, treinta artículos, una Disposición Transitoria y cinco Disposiciones Finales.

### Exposición de motivos:

---

En este apartado se enmarca el Decreto dentro del II Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias con Hijos e Hijas, aprobado por el Consejo de Gobierno el 26 de septiembre de 2006, y que con un período de vigencia de cinco años viene a sustituir al I Plan, una vez finalizado éste. El principal objetivo del nuevo Plan es dar continuidad, reforzar y ampliar las ayudas y medidas de apoyo a las familias con hijos e hijas del anterior, al tiempo que se busca un trato más equitativo para todo tipo de familias y de situaciones familiares.

Además de las ayudas por hijo o hija a cargo y por parto o adopción nacional múltiples, esta norma incluye como novedad un capítulo dedicado a ayudas puntuales para las adopciones internacionales, que en el Decreto anterior tenían el mismo tratamiento que las nacionales o los partos múltiples.

### Cuerpo Dispositivo:

---

El **Artículo 1** establece el *objetivo del Decreto*: la regulación del marco de ayudas que el Gobierno Vasco otorgará con el fin de proporcionar apoyo económico a las familias con hijos e hijas, a través de tres líneas de actuación: ayudas por hijo/a a cargo, por parto o adopción nacional múltiple y por adopción internacional.

El **Artículo 2** delimita el *ámbito de aplicación* de la norma, que se producirá a partir de su entrada en vigor.

El **Artículo 3** define varios *conceptos* aplicables a la norma: cuáles son las situaciones subvencionables, qué se entiende por unidad familiar, por hijo o hija o por padre o madre, así como cuándo se considera nacido el hijo o hija de la unidad familiar.

El **Artículo 4** establece las condiciones para ser personas beneficiarias de las ayudas, incluidas las condiciones de empadronamiento en un municipio de la CAPV al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, aunque con algunas excepciones.

El **Artículo 5** regula el cumplimiento de los requisitos, que deberán concurrir en el momento de solicitar las ayudas y deberán ser acreditados en los plazos fijados.

El **Artículo 6**, dando inicio al capítulo relativo a las *ayudas por hijo o hija a cargo*, enumera las situaciones subvencionables, al tiempo que el **Artículo 7** establece los importes de las ayudas económicas por el primer hijo o primera hija, en función del nivel de renta de sus progenitores.

El **Artículo 8** regula las ayudas por los/as segundo/as y sucesivos/as hijos/as, en este caso con independencia del nivel de ingresos de la unidad familiar.

El **Artículo 9** regula estas ayudas para el caso de existencia de un reconocimiento de minusvalía del hijo o hija que origina la ayuda y el **Artículo 10** regula los as-

pectos relativos a los plazos y documentación perceptiva para solicitar las citadas ayudas.

El **Artículo 11** define las situaciones subvencionables dentro del capítulo de *ayudas por parto o adopción nacional múltiple*, mientras que el **artículo 12** define la naturaleza de estas ayudas, puntual y acumulativa, y el **artículo 13** define su cuantía, en función de nuevo del nivel de ingresos de la unidad familiar. El **artículo 14** regula los aspectos relativos a los plazos y documentación perceptiva para solicitar estas ayudas. El **artículo 15** da comienzo al capítulo relativo a las *ayudas por adopción internacional*, definiendo las situaciones subvencionables, mientras que el **artículo 16** regula su naturaleza (de pago único y un carácter puntual y acumulativo) y el **artículo 17** fija el importe de dichas ayudas.

El **artículo 18** regula la posibilidad de concurrencia de adopción internacional con los supuestos de parto, adopción nacional o acogimiento familiar preadoptivo y **el 19** fija las condiciones relativas a los plazos y documentación preceptiva para presentar la solicitud de estas ayudas.

Después se suceden una serie de *disposiciones comunes*, relativas al lugar de presentación de las ayudas y documentación requerida (**artículo 20**), subsanación y mejora de las solicitudes (**artículo 21**), el caso de la adopción precedida del acogimiento familiar preadoptivo (**artículo 22**), el cómputo de rentas para la determinación de las ayudas (**artículo 23**), la forma de pago (**artículo 24**) y la gestión, resolución, plazo para resolver, recursos y procedimiento de publicidad (**artículo 25**).

Asimismo, el **artículo 26** regula el supuesto de la concurrencia de ayudas y **el 27** los aspectos relativos a los recursos económicos que el Gobierno destina a las ayudas contempladas en el Decreto.

El **artículo 28** describe lo concerniente a la inspección y control para garantizar el cumplimiento del objetivo del Decreto, mientras que el **artículo 29** dicta las obligaciones de las personas beneficiarias y **el 30** los reintegros e incumplimientos.

La *Disposición Adicional primera* declara el programa de ayudas de este Decreto como acción directa, mientras que *la segunda* establece los recursos destinados a su cumplimiento (en blanco en el texto remitido a este Consejo).

La *Disposición Transitoria única* regula las situaciones contempladas en los Decretos 176/2002, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas, y el 109/2006, por el que se regula la ayuda económica por el nacimiento o adopción del primer hijo o de la primera hija, que el presente Decreto deroga en su *Disposición Derogatoria*.

Por último, las *Disposiciones Finales* conciernen al régimen supletorio del Decreto, su desarrollo reglamentario, la actualización de cuantías de las ayudas, los recursos que cabe interponer y la entrada en vigor de la norma, que se prevé el 1 de enero de 2007.

### III CONSIDERACIONES

#### Consideraciones generales

---

##### I. Antecedentes

En primer lugar, debemos recordar que el proyecto de Decreto por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas que se nos ha presentado viene a sustituir, entre otros complementarios, al Decreto 176/2002, de 16 de julio, que, con el mismo nombre y similares objetivos que el nuevo, fue objeto de Dictamen de este Consejo, con fecha 5 de junio de aquel mismo año.

El nuevo proyecto de Decreto se sitúa en el marco del II Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (2006-2010), un conjunto de medidas que tienen a la familia como marco de referencia, y como objetivo central “garantizar la progresiva adecuación de la política familiar de la CAPV a las propuestas europeas más avanzadas”, según reza en su presentación. Tal y como ocurrió con las medidas del anterior Plan, éstas a menudo quedan devaluadas por la falta de una articulación integral, de una participación real de los agentes sociales y de una dotación presupuestaria suficiente.

Ante esta realidad, lo más oportuno sería una revisión de este Plan, para que se aborde de forma real e integral una verdadera política de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral, uno de los problemas fundamentales para que principalmente las mujeres puedan incorporarse plenamente al mundo laboral. Mediante el tratamiento normativo que sea necesario y del rango adecuado, se deben establecer las medidas y recursos necesarios para cubrir las necesidades de todas las personas dependientes, y no sólo las de los hijos e hijas.

Entendemos que con este Decreto sólo se desarrolla una política natalista de dudosos resultados y que no supone una ayuda real a los padres y/o madres, si no se plantean otra serie de medidas complementarias. Insistimos en que las medidas de apoyo económico deben tener en cuenta otra serie de condiciones y ser complementarias a otro tipo de acciones más necesarias y que requieren una solución urgente, como son las relacionadas con las condiciones laborales de las madres y de los padres y la creación de los servicios públicos necesarios.

En este sentido, se debe partir de la carencia de servicios de atención a la infancia. No parece razonable que las familias asuman ciertas cargas económicas en relación a las escuelas infantiles en los tramos de 0-3 años (las subvenciones están sujetas a baremos de ingresos más exigentes que los propuestos en el presente Decreto), atención fuera del horario escolar, vacaciones escolares, enfermedad... Se trata de derechos vinculados al de la Educación, es decir a un derecho universal plenamente tutelado por la Administración. Antes de entrar en otras cuestiones, queremos dejar constancia de que la equiparación con las políticas de los países europeos socialmente más avanzados debe comenzar por el pleno desarrollo de los derechos universales.

## II. Valoración general del proyecto de Decreto

El Decreto que se somete a Dictamen mejora a los anteriores en el sentido de que regula todo tipo de ayudas económicas a familias y personas con hijos e hijas. De esta manera quedan ordenadas las actuaciones en este campo. Sin embargo, si de lo que se trata es de otorgar una prestación monetaria en los casos en los que la llegada de un hijo o hija suponga un desequilibrio en el presupuesto del hogar, difícilmente se podrá conseguir con este Decreto puesto que las ayudas económicas son absolutamente insuficientes, en el contexto de escasez de servicios a la familia al que ya se ha hecho alusión.

El esfuerzo económico que se dedica a la política social familiar es insuficiente, sobre todo si se tienen en cuenta otros modelos del entorno europeo. Hay que recordar que en el esfuerzo económico en este área de protección social, la CAPV se sitúa entre los países de menor esfuerzo (según los últimos datos disponibles de la Cuenta de la Protección Social, relativos a 2003, el gasto en prestaciones sociales en la función "Familia/hijos" representa en la CAPV el 0,3% del PIB) frente a las primeras posiciones —ocupadas por los países nórdicos, Luxemburgo y Austria—, con gastos entre el 3% y el 4% del PIB.

Además, la insuficiencia de las ayudas se manifiesta no sólo por su cuantía, sino también por tratarse de ayudas de carácter puntual. Ya en el Dictamen 5/2002 se dejó constancia de que las ayudas no deben limitarse al momento del nacimiento o adopción, sino que deben prolongarse en el tiempo, para poder considerarse verdadero apoyo a las familias. Se proponía que las ayudas se completaran hasta establecerse un subsidio familiar en torno a 120 euros mensuales por cada hija o hijo hasta los 18 años, siguiendo el modelo existente en la actualidad en países como Alemania. En este nuevo proyecto de Decreto, las ayudas se prolongan, en el mejor de los casos (con el tercer hijo o hija) hasta el cumplimiento de 6/7 años; resultando la ayuda, en total y al cabo del tiempo, del orden de 8.500 euros, lejos de los 26.000 euros que representaría el citado subsidio de 120 euros mensuales.

En otro orden de cosas, apreciamos el hecho de que el Decreto quiera apoyar a todo tipo de unidad familiar tratando de evitar cualquier forma de discriminación por la composición o el tipo de relación de pareja, utilizando una definición amplia de unidad familiar. Así, valoramos muy positivamente que se dé el mismo tratamiento a todos los menores convivientes en el seno de la unidad familiar, cualquiera que sea su relación con el solicitante, sea por filiación, biológica o adoptiva, sea por acogimiento familiar preadoptivo.

Sin embargo, no se acierta a la hora de considerar la pluralidad de formas de convivencia existentes en la realidad, dado que considera la unidad familiar como la formada por un "padre" y una "madre". En este sentido, los artículos 7, 13, 17, 20 y 23 del proyecto de Decreto se refieren al padre y la madre integrantes de la unidad familiar. Dado que

no todas las unidades familiares están compuestas por un padre y una madre, sería más adecuado referirse sin más a unidades familiares, sin especificar su composición. Finalmente, y en relación a la creación de una nueva línea de ayudas puntuales para las adopciones internacionales, tanto simples como múltiples, que se produzcan a partir del 1 de enero de 2007, entendemos que esta discriminación positiva es acertada (aun cuando los importes sean, de nuevo, insuficientes), si bien ello no es óbice para solicitar que se justifique en el preámbulo del Decreto el tratamiento diferenciado que se hace con respecto a las adopciones nacionales.

### III. El debate sobre la universalidad de los servicios sociales

El Dictamen 5/2002 de este Consejo, en sus Consideraciones Generales, expresaba cómo el sistema de protección social de nuestra Comunidad Autónoma, a pesar de su declaración formal en algunos casos, no es universalista, citando las ayudas a las familias con hijos e hijas, entonces independientes del nivel de ingresos, como excepciones al mismo, hecho que planteaba dudas sobre las exigencias de redistribución de la renta. En el nuevo proyecto de Decreto se aprecian algunos pasos hacia un objetivo redistributivo, ya que, con la excepción de las ayudas por el segundo/a y sucesivos/as hijos o hijas, las demás dependen en sus cuantías del nivel de renta de la unidad familiar. Las ayudas varían en sus importes, pero se conceden a todos los niveles de renta, aunque, eso sí, lo mismo que en los Decretos anteriores, en función de la disponibilidad presupuestaria.

En el marco de este Decreto, se observan dos posiciones diferentes entre los agentes sociales representados en este Consejo: la de quienes defienden que las ayudas deben universalizarse y la de los partidarios de que éstas sean proporcionales al nivel de renta, más allá del debate teórico sobre el carácter universal o no del conjunto de las prestaciones que integran la protección social.

### IV. Lenguaje empleado

Este Consejo solicita el empleo de un lenguaje no sexista desde el punto de vista del género, de manera que se sustituyan expresiones como “la Directora” (Artículos 23.4. y 25.2.) o “el Consejero” (Artículo 27.4. y Disposiciones Finales segunda y tercera), por otras más neutras como “la Dirección” o “la Consejería”.

Concluidas las consideraciones de carácter general, el CES Vasco estima necesario emitir las siguientes específicas:

#### Consideraciones específicas

---

##### Artículo 4.3. Requisitos de los beneficiarios

El proyecto de Decreto establece que para obtener las ayudas que se contemplan en el mismo, es obligatorio figurar en el Padrón de cualquier municipio de la CAPV al

menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, o no habiendo estado empadronado de forma continuada durante los doce meses previos a la presentación de la solicitud, pudiera acreditar cinco años continuados de residencia y empadronamiento en la Comunidad Autónoma del País Vasco a lo largo de los últimos diez años.

Entendemos que se está produciendo un fenómeno importante de incorporación de personas inmigrantes a nuestra Comunidad, que debiera tener en cuenta. En todo caso, el período de cinco años continuados de residencia para los que no puedan acreditar los doce meses previos resulta desorbitado.

### **Artículo 7. Ayuda por primer hijo o primera hija**

Estimamos que las ayudas previstas para el nacimiento o adopción de un hijo o hija son muy exiguas: Una cantidad entre 400 y 900€ no repercute de manera significativa en un presupuesto familiar cuando hay que hacer frente a los gastos que origina la llegada de un hijo/hija. Las ayudas deberían ser de mayor cuantía y prolongarse durante unos años, como está previsto para los casos de segundos y sucesivos hijos y por nacimientos y adopciones múltiples.

### **Artículo 14.1. Solicitudes. Plazo y documentación preceptiva**

El proyecto de Decreto establece que el plazo de presentación de solicitudes será de tres meses a partir del día siguiente a la fecha del nacimiento o de la resolución judicial o documento análogo constitutivo de la adopción nacional o de acogimiento familiar preadoptivo, o de su notificación al solicitante.

Opinamos que este plazo es muy reducido, y que debería ampliarse, al menos, a seis meses.

### **Artículo 17. Cuantía de la ayuda por adopción internacional**

Dados los elevados coste de la adopción internacional, las ayudas contempladas en el Decreto sometido a nuestra valoración son muy reducidas. Tales ayudas no resuelven gran cosa a las familias o personas de renta baja, por lo que no es probable que accedan a la adopción internacional. Del mismo modo, creemos que para las familias o personas de renta media-alta, tampoco serán un factor decisivo.

### **Artículo 20.2. Lugar de presentación de solicitudes y documentación**

Entre la documentación a presentar, se requiere de *fotocopia compulsada* del libro de familia en el que estén incluidos los hijos o hijas que dan derecho a las ayudas de este Decreto, y no así en otras fotocopias de documentos relacionados, excepción que no comprendemos.

Por otro lado, tampoco entendemos que se exija el certificado actualizado del empadronamiento de la persona solicitante incluyendo la relación de *todas las personas residentes* en el domicilio, ya que no existe ninguna relación con la regulación de la subvención.

Por último, el apartado l) del artículo 20.2., requiere la presentación de “declaración jurada de la persona solicitante relativa a la *existencia* de procedimientos de reintegro o sancionadores...” Este Consejo cree que la formulación correcta debería ser “inexistencia” o “no existencia”.

#### **Artículo 27. Recursos económicos**

Este artículo limita la concesión de las ayudas previstas a la existencia de recursos presupuestarios suficientes, al tiempo que impone un criterio cronológico que entendemos introduce elementos notables de desigualdad entre las familias, en función del momento en que se produzca el nacimiento del hijo o hija, comprometiendo el acceso a la prestación. En consecuencia, consideramos que lo más apropiado es su eliminación, o darle un tratamiento presupuestario por el cual nadie se pueda ver limitado en el acceso a estas ayudas por razones de falta de dotación económica.

#### **Disposición Final Cuarta. Recursos**

La disposición final cuarta, al referirse a posibles recursos, se remite al Artículo 10.1. a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Debería ser el Artículo 10.1. b), ya que el apartado a) se refiere a los actos administrativos y lo que se pretende promulgar tiene naturaleza jurídico-administrativa reglamentaria, es decir el apartado b).

## **IV CONCLUSIONES**

El CES Vasco estima que este proyecto de Decreto requiere modificaciones importantes en la línea de lo expresado en las Consideraciones Generales y Específicas de este Dictamen. Asimismo considera necesaria la revisión del II Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias del que este Decreto se deriva, y la adopción de medidas efectivas que favorezcan la conciliación de la vida familiar y laboral.

En Bilbao, a 19 de diciembre de 2006

Vº Bº El Presidente  
Antxon Lafont Mendizabal

El Secretario General  
Javier Muñecas Herreras