

2/23

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto

de ayudas a las familias con hijas o hijos

Bilbao, 16 de enero de 2023



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Dictamen 2/23

I.- ANTECEDENTES

El 2 de enero de 2023 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, solicitando informe sobre el “Proyecto de Decreto de ayudas a las familias con hijas o hijos”, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

La iniciativa normativa que se nos consulta tiene como objeto regular un nuevo marco de las ayudas que el Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de política familiar, otorga a las familias con hijas e hijos, mediante las siguientes modalidades de actuación: a) Ayudas económicas por hijas e hijos; b) Ayudas económicas de carácter extraordinario por parto múltiple, adopción nacional múltiple y por adopción internacional.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El 12 de enero de 2023 se reúne la Comisión de Desarrollo Social y, a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El “*Proyecto de Decreto de ayudas a las familias con hijas o hijos*” consta de exposición de motivos, 23 artículos divididos en cuatro capítulos, una disposición adicional, cuatro transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

Explica la exposición de motivos, en primer lugar, que la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias reconoce que la familia cumple la misión insustituible e indelegable de tejer las relaciones primordiales de la persona y es el cauce de transmisión de pautas de comportamiento, tradiciones, hábitos, usos y creencias. La Ley, además, declara la familia como realidad en continua evolución que puede adoptar múltiples formas, por ello, debe ser reconocida y apoyada por la sociedad en un sentido plural: todas las familias pueden cumplir su misión de socialización y de realización personal de las personas que las componen.

De cara a futuro, la Ley señala que, en el marco de los sucesivos planes interinstitucionales de apoyo a las familias aprobados por el Gobierno Vasco, las administraciones públicas vascas procederán a extender progresivamente las prestaciones referentes a ayudas económicas directas por hijas e hijos menores de edad, con el fin de alcanzar la convergencia con la Unión Europea en el horizonte del año 2020.

En 2015, se publicó el Decreto 30/2015, de 17 de marzo, de ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo (modificado posteriormente por el Decreto 121/2018, de 30 de julio) y que ha regulado el sistema de ayudas a las familias con hijas o hijos hasta la actualidad.

En los últimos años, los datos de EUSTAT revelan una tendencia demográfica preocupante: las tasas de natalidad en Euskadi están muy por debajo de la media europea y en continuo descenso. Además, las prospecciones sociológicas revelan que la ciudadanía vasca tiene menos hijas o hijos que los que le gustaría tener y señala como causa principal los motivos económicos.

Al objeto de hacer frente a dicha situación, el 21 de junio de 2022, el Consejo de Gobierno aprobó la Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico, que integra el camino recorrido hasta el momento

por las instituciones vascas en este ámbito: el Pacto Vasco por las Familias y la Infancia, que se materializó en el IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (2018-2022), y el Programa de Gobierno de la XII Legislatura que establece el reto demográfico como uno de los diez objetivos de país.

La Estrategia analiza las medidas recientes adoptadas en el contexto europeo y concluye que los países con mejores resultados en la respuesta al declive demográfico han invertido de forma significativa en políticas de apoyo a la crianza de hijas o hijos y cuentan con ayudas prolongadas a las familias con hijas o hijos en edad infantil.

Entre los objetivos de la Estrategia está el diseño de los apoyos para la construcción de los proyectos de familia y las ayudas a la natalidad en el nivel en que se encuentran los países que mejores resultados ofrecen en nuestro entorno para lograr un cambio de tendencia, pasando de un escenario de declive demográfico a un escenario de recuperación demográfica.

Entre esos apoyos, la Estrategia señala como actuación con criterio de impacto a corto plazo: articular una ayuda directa de 200 euros al mes por hija o hijo a cargo hasta los tres años de edad. Indica que esta ayuda será compatible con las prestaciones actuales a las familias numerosas entre los 4 y 7 años, con las deducciones fiscales actuales, y con las ayudas por hija o hijo de la RGI.

Sobre la base de la situación expuesta, el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales tiene la responsabilidad de regular un nuevo marco de ayudas a las familias con hijas o hijos para dotarles de apoyos económicos sostenidos y sostenibles, creando así un ecosistema favorable para la crianza.

El presente Decreto se estructura de la siguiente forma:

- El **capítulo I**, titulado Disposiciones Generales, establece el objetivo de la normativa, su ámbito de aplicación y conceptos.
- El **capítulo II**, relativo a las ayudas económicas por hija o hijo, regula dos modalidades de actuación:
 - ✓ Una ayuda de 200 euros/mes hasta que toda niña o todo niño cumpla tres años.
 - ✓ En el caso de terceras y sucesivas hijas o hijos, una ayuda adicional de 100 euros/mes desde los tres años hasta que la niña-niño cumpla los siete años.

De la misma forma que en la normativa anterior, si la hija o hijo que origina la ayuda tiene reconocida una discapacidad igual o superior al 33 %, o una situación de dependencia reconocida en virtud de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, las ayudas previstas en los dos puntos anteriores se duplicarán exclusivamente para la hija o hijo con discapacidad acreditada.

Las ayudas reguladas en este capítulo no vienen determinadas por el nivel de renta: son cantidades fijas, iguales para todas las familias. Se pretende así reconocer el valor que en nuestra sociedad tiene cada niña o niño que nace, y el esfuerzo que esa familia realiza en su crianza y educación, con independencia de sus ingresos fiscales.

- El **capítulo III** regula las ayudas extraordinarias por partos o adopciones nacionales múltiples, y adopciones internacionales. Serán ayudas de pago único, y la cuantía de estas depende de la renta familiar estandarizada y del número de hijas e hijos en los partos y adopciones múltiples.

- **El capítulo IV** recoge las disposiciones comunes para la gestión de las ayudas. Se ha previsto un procedimiento en el que las familias harán una única solicitud por hija o hijo en los tres primeros años y otra para los siguientes cuatro años, en el caso de las terceras y sucesivas hijas e hijos. La resolución reconocerá la ayuda por todas las anualidades que correspondan y los requisitos de acceso deben mantenerse durante el período en el que se haya reconocido la ayuda. Por ello, la gestión de las ayudas ha previsto incumplimientos sobrevenidos y la necesidad de suspensiones cautelares ante indicios de incumplimiento

Por último, se quiere aprovechar la oportunidad que supone este nuevo marco reglamentario para simplificar y mejorar el sistema de solicitud de las ayudas y modernizar el procedimiento de gestión de expedientes, en la medida que lo permitan las posibilidades técnicas existentes, al objeto de alcanzar los objetivos de eficiencia y eficacia.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

a) Consideraciones previas

En primer lugar, nos llama la atención la celeridad con la que se ha remitido a este Consejo el *“Proyecto de Decreto sobre ayudas a las familias con hijas o hijos”*, sobre la que se nos solicita elaboremos el correspondiente dictamen por vía de urgencia, por lo que todos los plazos quedan acortados a la mitad.

Recordamos que, tal y como señala la Memoria que nos han remitido sobre el proyecto de Decreto, fue el 18 de mayo de 2022 cuando el Lehendakari anunció en el Parlamento Vasco *“una ayuda directa de 200 euros al mes por hijo o hija a cargo hasta los tres años desde el 1 de enero de 2023”*.

Posteriormente, el 14 de julio de 2022 se resuelve iniciar el expediente de elaboración del presente proyecto, que es aprobado con carácter previo por la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales el 7 de noviembre.

El resultado práctico de lo que, a nuestro entender, supone un uso de los tiempos no apropiado, ha dado como resultado la necesidad de dictaminar sobre un proyecto de Decreto que, dada su importancia, merecería espacios temporales más generosos para su debate.

En segundo lugar, queremos comenzar este Dictamen reiterando lo que el propio CES reseñaba con ocasión del Dictamen 4/18, de 9 de marzo, sobre el anterior proyecto de modificación de ayudas a las familias con hijos e hijas a cargo.

En dicho dictamen, este Consejo valoraba *“el importante papel que las ayudas económicas desempeñan”* pero, además, consideraba, como reflexión que puede servir también para el presente dictamen, que *“además de la provisión de prestaciones económicas suficientes, resulta fundamental la consolidación de una oferta suficientemente amplia de servicios y equipamientos que permitan a las familias tener la descendencia que desean y conciliar adecuadamente los distintos ámbitos de su vida”*.

b) Valoración general

En Euskadi hemos pasado, en los últimos años, del estancamiento a un claro retroceso demográfico. Siendo una de las comunidades autónomas más prósperas del territorio nacional, su población ha crecido mínimamente (un 2,6 % en los últimos 42 años), en comparación con otras comunidades como Madrid (que ha incrementado su población un 47,1 %, -datos INE-). Además, las proyecciones empeoran el actual retroceso.

Como comunidad, nos encontramos ante el gran reto de cambiar esta tendencia si realmente deseamos seguir construyendo una sociedad próspera y de bienestar y, en este sentido, son necesarias, desde las instituciones públicas, múltiples estrategias y acciones con la colaboración de todos los agentes económicos y sociales.

Al objeto de hacer frente a estos retos, el Gobierno elaboró en 2022 la “Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico”, que analiza las medidas recientes adoptadas en el contexto europeo: los países con mejores resultados en la respuesta al declive demográfico, Francia y Suecia, han invertido de forma significativa en políticas de apoyo a la crianza de hijas e hijos y tienen en común ayudas prolongadas a familias con hijos e hijas en edad infantil.

En este contexto, este Consejo identifica en el proyecto de norma que se le presenta avances de cara a la consecución de los fines propuestos.

Entre ellos, nos parecen destacables:

- ✓ El esfuerzo presupuestario que suponen estas ayudas, por la relevancia de las cuantías y la duración las mismas, supone un avance que merece nuestro reconocimiento.

Para el caso concreto de las familias con tres y más hijos o hijas, la nueva norma supone revertir, al menos en parte, el recorte que supuso el Decreto de 2015 respecto de la normativa anterior, si bien debemos recordar que estas ayudas aún distan de la convergencia con los países de la UE de referencia que la propia Ley de Apoyo a las Familias señalaba ya en 2008 como objetivo para 2020¹. Nos referimos, en concreto, a extender las ayudas hasta la mayoría de edad, tal y como se hace en los países que el Gobierno Vasco ha tomado de referencia.

- ✓ La universalización de las ayudas, que contribuirá a que las familias tengan el número de hijos e hijas que desean (sin perjuicio de lo que señalaremos en el apartado siguiente).
- ✓ El esfuerzo por configurar un sistema de ayudas en el que se contemplen las especificidades familiares, más concretamente las relativas a la diversidad familiar y sus circunstancias o necesidades concretas (adopción internacional, situación de discapacidad o de dependencia, partos múltiples etc.).
- ✓ Valoramos igualmente el esfuerzo por simplificar y mejorar el sistema de solicitud de las ayudas y para modernizar el procedimiento de gestión de expedientes (art. 15) en la medida que lo permitan las posibilidades técnicas, ya que se trata de una cuestión fundamental para las personas beneficiarias.

c) El cambio de criterio en relación con las ayudas del Capítulo II

La política pública de apoyo económico a las familias con hijas e hijos debe entenderse como parte de una estrategia general de la que forman parte otras políticas públicas en materia educativa, de vivienda, fiscal y otras, tal como se viene realizando en el marco europeo con el que queremos converger.

En ese conjunto de políticas familiares y sociales en general debe buscarse tanto la universalidad,

¹ La Disposición Final Tercera de la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias establece que “... en el contexto de los sucesivos planes... se podrá analizar la conveniencia de periodificar las prestaciones referentes a ayudas económicas directas por hijos e hijas menores de edad, con el fin de alcanzar la convergencia con la Unión Europea en el horizonte de 2020, incluso en lo relativo al sistema de gestión”.

entendida como garantía de derechos iguales para todas las personas, como la equidad, entendida como tratamiento diferenciado de situaciones diferentes en función de las distintas necesidades.

No se entiende bien que, en este decreto, se elimine la progresividad en función de la renta en unas prestaciones y no en otras y, en cualquier caso, tampoco se entiende que, para justificar dicha decisión, se aluda a dificultades de interoperabilidad de la información entre administraciones o a una supuesta estigmatización de las personas perceptoras, que no debiera darse en ningún caso.

En el avance en las políticas públicas, en ocasiones, hay que buscar equilibrios difíciles entre principios válidos, como es el caso del equilibrio entre universalidad y equidad. Por ello, los cambios que representa este decreto en cuanto a las fórmulas concretas que adopta en materia de progresividad o no de las prestaciones en función de la renta, son objeto de debate entre diversos agentes sociales.

Por ello nos parece fundamental que las medidas que contiene este decreto en relación con este asunto sean evaluadas cuidadosamente, con sus interrelaciones con otras políticas, singularmente las fiscales y las de servicios públicos de especial impacto familiar y social.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Artículo 5.- Ayudas a la crianza y mantenimiento de hijas e hijos

Comienza este artículo con el siguiente texto:

“Se subvencionará la crianza y mantenimiento de todas las hijas e hijos con una cuantía de 200 euros mensuales, en los siguientes términos: a) En el supuesto de nacimiento, ...”

Esta redacción nos suscita confusión en cuanto a su interpretación. No queda claro si se subvenciona con una cuantía total de 200 euros a la familia, con independencia del número de hijas o hijos que tenga con menos de tres años o, por el contrario, se le concede a la familia 200 euros por cada hija o hijo menor de tres años que haya en la unidad familiar.

En concordancia con el art. 1, último párrafo (*“Una misma unidad familiar podrá percibir tantas ayudas como hijas o hijos cumplan los requisitos de edad y orden establecidos”*), parece que la opción correcta es la segunda, en cuyo caso sugerimos que se modifique el art. 5, sustituyendo el texto arriba subrayado por el destacado en negrita a continuación:

*“Se subvencionará la crianza y mantenimiento de **cada una de las hijas e hijos** con una cuantía de 200 euros mensuales, en los siguientes términos: a) En el supuesto de nacimiento, ...”*

Artículo 6.- Ayudas adicionales a la crianza y mantenimiento en el supuesto de tercera o sucesiva hija o hijo

El **apartado 1** de este artículo establece que *“se subvencionará la crianza y mantenimiento de la tercera o sucesiva hija o hijo con una cuantía de 100 euros mensuales, desde que la hija o hijo cumple los 3 años hasta que cumpla los 7 años -durante 4 años-...”*

De nuevo, este texto nos suscita confusión interpretativa. Creemos entender que la ayuda de 100 euros adicionales se otorga a la tercera hija/o, a la cuarta si fuera el caso y así sucesivamente. En este sentido, proponemos que para una mejor comprensión del texto se sustituya la palabra “o” por “y”, quedando el texto como se indica:

*“1. Se subvencionará la crianza y mantenimiento de **la tercera y sucesivas hijas o hijos**, con una cuantía de 100 euros mensuales, desde que la hija o hijo cumple los 3 años hasta que cumpla los 7 años -durante*

4 años-...”

Artículo 14.- Requisitos para ser persona beneficiaria de la ayuda; Art. 20. Obligaciones de las personas beneficiarias y Art. 21. Incumplimientos y reintegros

El **apartado 1** del artículo dispone que *“la persona beneficiaria deberá residir de forma efectiva, y figurar en el Padrón de cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud”*.

En primer lugar, observamos que entre los requisitos para ser persona beneficiaria de la ayuda se contempla el del empadronamiento en la CAPV.

Sin embargo, el mantenimiento de dicho empadronamiento y residencia efectiva no se configura como una obligación en el art. 20 y, por lo tanto, tampoco como supuesto de incumplimiento que genere el reintegro de la ayuda (art. 21).

Teniendo en cuenta el reto demográfico, consideramos que este tipo de ayudas, junto con otras, deben promover que las familias con hijas y/o hijos residan efectivamente en Euskadi; evitando que terminen residiendo en otras comunidades. No parece adecuado abonar subvenciones a quienes no residen en Euskadi.

De ahí que sugiramos que se contemple este requisito de mantenimiento del empadronamiento y residencia efectiva en Euskadi y la extinción de la ayuda si deja de cumplirse dicho requisito, adaptando los referidos artículos 20 y 21 del proyecto de Decreto.

No obstante lo anterior, recomendamos incorporar en el art. 14.1. una excepción al requisito de un año de empadronamiento previo para las personas víctimas de violencia de género o doméstica.

El motivo es que, por desgracia, existe una casuística en la que es la víctima quien se traslada o cambia de ubicación, algunas veces de forma repentina. Sin esta excepción, esta víctima estaría siendo doblemente penalizada.

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del *“Proyecto de Decreto de ayudas a las familias con hijas o hijos”*, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 16 de enero de 2023

Vº Bº de la Presidenta

La Secretaria General

Emilia M. Málaga Pérez

Olatz Jaureguizar Ugarte

VI.- CONSIDERACIÓN DE CARACTER FORMAL

Como aportación sintáctica ante la denominación del nuevo Decreto *“Ayudas a las familias con hijas o hijos”*, creemos que sería más apropiado usar el enlace *“y”*, tal y como se establece en las anteriores normas y se contempla en el propio articulado del nuevo Decreto, cuando se hace mención a las *“ayudas al mantenimiento y crianza de hijas e hijos”*.