

LAS FAMILIAS NUMEROSAS ANTE EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: PROPUESTAS DE REFORMA

GUILLERMO LEANDRO BARRIOS BAUDOR

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad Rey Juan Carlos

guillermo.barrios@urjc.es

RESUMEN

El presente trabajo da cuenta de diversas propuestas en materia de protección social pública de las familias numerosas. Propuestas, todas ellas, que partirían de unas mismas premisas básicas; por un lado, la escasa atención que esta específica cuestión ha merecido desde los muy diversos puntos de vista (legislativo, jurisprudencial, pero especialmente doctrinal) en comparación al mayor tratamiento dispensado, por ejemplo, a los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y profesional en general; y, por otro, la incuestionable necesidad de proteger como corresponde a unas familias que, por sus especiales circunstancias, se encuentran (o se pueden encontrar) en una situación mucho más vulnerable que otras familias en las que no concurren dichas circunstancias especiales. De ahí que el estado actual de las cosas (o, al menos, su mantenimiento en el tiempo) no encuentre hoy justificación alguna.

Palabras clave: Familias numerosas, seguridad social, conciliación.

ABSTRACT

The present paper accounts for various proposals on public social protection of large families.

Proposals, all of them, that would start from the same basic premises; on the one hand, the scant attention that this specific question has deserved

from the very diverse points of view (legislative, jurisprudential, but especially doctrinal) in comparison to the greater treatment dispensed, for example, to the rights of conciliation of personal, family life and professional in general; and, on the other hand, the unquestionable need to protect as it corresponds to some families that, due to their special circumstances, are (or can be found) in a much more vulnerable situation than other families in which these special circumstances do not exist. Hence, the current state of affairs (or, at least, its maintenance over time) does not find any justification today.

Key words: Large families, social security, reconciliation rights.

SUMARIO

1. PRESENTACIÓN; 2. PROPUESTAS; 2.1. BONIFICACIONES CON OCASIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE CUIDADORES EN FAMILIAS NUMEROSAS; 2.1.1. EXTENSIÓN DE SU ÁMBITO DE APLICACIÓN; 2.1.2. AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE CUIDADORES DE FAMILIAS NUMEROSAS; 2.1.3. AMPLIACIÓN DE LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIO; 2.1.4. LIMITACIÓN DE LA EXIGENCIA DE QUE AMBOS PROGENITORES TRABAJEN; 2.1.5. EXTENSIÓN DEL BENEFICIO POR LA CONTRATACIÓN DE MÁS DE UN CUIDADOR; 2.1.6. FINANCIACIÓN DEL BENEFICIO CON CARGO A LA FISCALIDAD GENERAL; 2.2 PRESTACIÓN POR INFORTUNIO FAMILIAR; 2.2.1. DELIMITACIÓN COMPETENCIAL; 2.2.2. REVISIÓN DE SU RÉGIMEN JURÍDICO; 2.3. PRESTACIONES FAMILIARES; 2.3.1. PRESTACIONES FAMILIARES DE CARÁCTER CONTRIBUTIVO: EQUIPARACIÓN DE REGÍMENES; 2.3.2. ASIGNACIONES ECONÓMICAS POR HIJOS O MENORES ACOGIDOS A CARGO; 2.3.2.1. ACTUALIZACIÓN DE SU CUANTÍA; 2.3.2.2. REMISIÓN PLENA A LA REGULACIÓN DE FAMILIAS NUMEROSAS; 2.3.2.3. REVISIÓN DEL LÍMITE DE INGRESOS EN SU CASO EXIGIDO; 2.3.3. PRESTACIONES ECONÓMICAS DE PAGO ÚNICO POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN DE HIJO EN SUPUESTOS DE FAMILIAS

NUMEROSAS; 2.3.3.1. EQUIPARACIÓN DEL ACOGIMIENTO AL NACIMIENTO Y A LA ADOPCIÓN; 2.3.3.2. REVISIÓN DEL LÍMITE DE INGRESOS EN SU CASO EXIGIDO (REMISIÓN); 2.3.3.3. ACTUALIZACIÓN DE SU CUANTÍA; 2.4. MEJORAS VOLUNTARIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL; 2.5. OTRAS PROPUESTAS EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA.

1. PRESENTACIÓN

A estas alturas ninguna duda cabe del extraordinario papel que las familias desarrollan en nuestra sociedad. A tal efecto ni siquiera resulta necesario remitirse ya a los imprescindibles referentes de carácter nacional (CE) o internacional (Declaración Universal de Derechos Humanos, Carta Social Europea, Tratado de la Unión Europea, etc.). Entre otras muchas cosas porque nuestra experiencia más reciente no deja de ofrecernos continuas muestras al respecto. En este sentido baste pensar, por ejemplo, cómo las familias han constituido y siguen constituyendo todavía hoy el último bastión desde el que resistir los embates de las graves situaciones de crisis económica que hemos venido padeciendo en los últimos años.

Sucede, sin embargo, que, pese al expreso mandato contenido en el art. 39 CE, los esfuerzos realizados por las familias españolas no han sido suficientemente recompensados por parte de nuestros poderes públicos. Y si ello es así con carácter general, semejante realidad resulta aún mucho más evidente respecto de aquellas familias que por sus particulares circunstancias necesitan de una protección especial. Básicamente, familias monoparentales, familias con padres y (sobre todo) madres discapacitadas y familias numerosas. Familias todas ellas que, por razones obvias, constituyen uno de los colectivos más vulnerables a la situación de pobreza.

Pues bien, sobre la base de estas sencillas (pero contundentes) premisas, ha parecido oportuno centrarse en el tratamiento que las familias numerosas reciben desde el

específico ámbito del Derecho de la Seguridad Social. A tal efecto, el presente trabajo es tributario de una exhaustiva investigación de carácter transversal y absolutamente pionera en nuestro país en la que, por referencia exclusiva a las familias numerosas, se han analizado, junto a otros ámbitos, todas y cada una de las instituciones jurídicas que integran dicho sector del ordenamiento jurídico¹.

Por razones obvias, los resultados obtenidos con dicha investigación no pueden traerse aquí; ni siquiera todas las propuestas entonces realizadas. Ello no obstante, sí que puede darse cuenta ahora de diversas propuestas alcanzadas sobre el particular en materia de protección social pública. Propuestas, todas ellas, que partirían de unas mismas premisas básicas; por un lado, la escasa atención que esta específica cuestión ha merecido desde los muy diversos puntos de vista (legislativo, jurisprudencial, pero especialmente doctrinal) en comparación al mayor tratamiento dispensado, por ejemplo, a los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y profesional en general; y, por otro, la incuestionable necesidad de proteger como corresponde a unas familias que, por sus especiales circunstancias, se encuentran (o se pueden encontrar) en una situación mucho más vulnerable que otras familias en las que no concurren dichas circunstancias especiales. De ahí que el estado actual de las cosas (o, al menos, su mantenimiento en el tiempo) no encuentre hoy justificación alguna. Por tal motivo, parece llegado el momento de impulsar políticas públicas en orden a una mayor y mejor protección de las familias numerosas. Impulso al que se pretende contribuir desde estas páginas.

Por descontado, ha de reconocerse que las propuestas que a continuación se expondrán no agotan, ni mucho menos, las distintas y muy diversas hipótesis que pueden

¹ En concreto, se trata de la obra BARRIOS BAUDOR, G. L. y MOLINA GONZALEZ-PUMARIEGA, R., *Las familias numerosas ante el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Régimen jurídico vigente y propuestas de mejora*, Cizur Menor, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014.

plantearse al respecto. De entrada, porque dicho ha quedado ya que las mismas se centran, única y exclusivamente, en el ámbito específico de la Seguridad Social. Pero, fundamentalmente porque, junto a otros distintos, las familias numerosas han sido durante los últimos años uno de los grandes colectivos olvidados desde muy diversos puntos de vista. De ahí que cualquier iniciativa al respecto resulte siempre bienvenida.

En todo caso, ni que decir tiene que destinatario principal de la mayoría de las propuestas expuestas lo es fundamentalmente el Estado de modo que, en el ejercicio de sus legítimas y casi exclusivas competencias en la materia, proceda a introducir en nuestro ordenamiento jurídico los cambios normativos que estime oportunos. Por supuesto, ello no supone desconocer las competencias que las Comunidades Autónomas y/o las Entidades Locales tienen al respecto. Por cuanto ahora interesa, básicamente en el escenario de la previsión social complementaria de carácter público (asistencia social, servicios sociales, etc.). Como tampoco la mayor o menor actividad desplegada por las mismas en la materia que ahora nos ocupa. Con todo, por más que unas y otras actúen en el ámbito de sus respectivas competencias, no parece en modo alguno razonable que las familias, en general, o las familias numerosas, en particular, reciban un tratamiento distinto en función de la Comunidad Autónoma y/o Entidad Local en la que residan. De ahí la importancia de que propuestas como las que ahora se presentan encuentren acomodo en el ámbito de la legislación básica del Estado.

En fin, dadas las lógicas limitaciones de espacio con las que se cuenta, ha de señalarse que las distintas propuestas realizadas se encuentran expuestas de la forma más sucinta posible. Se trataría así de combinar el imprescindible rigor científico que ha de presidir toda obra académica con la decidida proyección de utilidad pública que se persigue en este trabajo. Vayamos pues por partes.

2. PROPUESTAS

2.1. Bonificaciones con ocasión de la contratación de cuidadores en familias numerosas

2.1.1. Extensión de su ámbito de aplicación

Bajo el rótulo de «Acción protectora», el Título II de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre (en adelante, LFN) «se refiere a la acción protectora asociada a la condición de familia numerosa»; en él «se detallan aquellos beneficios que se encuentran incluidos en el ámbito de competencias del Estado y que no suponen una modificación directa de alguna Ley vigente» (Exposición de Motivos de la LFN). A efectos de protección social, dichos beneficios se contendrían, básicamente, en el Capítulo I del citado Título II rubricado como «Beneficios sociales». Y, más específicamente, en sus artículos 9 y 10.

En concreto, el artículo 9 de la LFN contempla una específica medida en materia de Seguridad Social. Como su propio título indica («Beneficio por la contratación de cuidadores en familias numerosas»), dicha medida consiste en una bonificación en las cuotas a la Seguridad Social a cargo del empleador con ocasión de la contratación de cuidadores; bonificación que reglamentariamente es desarrollada por el artículo 5 del RD 1621/2005, de 30 de diciembre (en adelante, RFN).

Pues bien, por cuanto respecta a este concreto beneficio ha de señalarse que normativamente llegó a preverse su extensión a otros colectivos distintos de las familias numerosas². Este sería el caso, por ejemplo, de la

² La enmienda núm. 146 al Proyecto de Ley de la Ley 27/2011, formulada desde el Grupo Parlamentario Mixto, propuso ampliar el ámbito de aplicación de este beneficio en los siguientes términos: «Las familias numerosas o aquellas familias que tengan al menos un miembro o ascendiente a su cargo con discapacidad reconocida igual o superior al 33%, que contraten un cuidador tienen derecho a una bonificación del 45% de las cuotas a la Seguridad Social» (BOCG, Congreso de los Diputados, IX

disposición adicional 47^a.10.2 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio económico de 2005, reproducida en idénticos términos por la disposición adicional 50^a.10.2 de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio económico de 2006³. Recuérdese cómo las mismas facultaban al Gobierno para extender las bonificaciones previstas en el artículo 9 de la LFN «respecto de la contratación de trabajadores dedicados al cuidado de personas dependientes y discapacitados en el hogar familiar»⁴. Lo que no ha ocurrido todavía; ni siquiera con ocasión de las reformas introducidas al respecto por la Ley 27/2011⁵. De todas formas, si así se hiciera (cosa que, se insiste, no ha sucedido aún aunque desde aquí se propone), habrían de tenerse en cuenta las siguientes previsiones⁶:

a) Las contrataciones habrían de efectuarse en el marco del hogar familiar; es decir, por personas que quedasen sujetas

Legislatura, Serie A, Proyectos de Ley, 17 de junio de 2011, núm. 120-10, pág. 80).

³ Antes más, una previsión similar se incorporó al proyecto del RFN. Ello no obstante, en su Dictamen 5/2005, de 20 de julio, sobre el proyecto del RFN, pág. 7, el Consejo Económico y Social consideró que el citado reglamento no era el lugar adecuado para contemplar el tema.

⁴ La disposición derogatoria del RDLey 5/2006, de 9 de junio, derogó la disposición adicional 50^a de la Ley 30/2005. Ello no obstante, dicha derogación no afectó a su apartado 10 que continuó vigente. Al respecto *vid.*, entre otros, PANIZO ROBLES, J. A., «Un nuevo paso en la Seguridad Social consensuada: el Acuerdo sobre Seguridad Social de 13 de julio de 2006», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núms. 281-282, 2006, pág. 141.

⁵ Denunciando esta cuestión *vid.* GARCÍA GONZÁLEZ, G., «La integración del régimen especial de empleados de hogar en el régimen general: logros y retos de futuro», *Aranzadi Social*, núm. 8, 2011, págs. 12 y 13 (BIB 2011, 1743).

⁶ Estas previsiones se toman de PANIZO ROBLES, J. A., «La Seguridad Social en los comienzos de 2006 (comentario a las novedades incorporadas a la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006 y en otras disposiciones legales y reglamentarias de reciente promulgación)», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 275, 2006, págs. 107 y 108.

al campo de aplicación del Sistema Especial de Empleados del Hogar.

- b) Las contrataciones habrían de tener una finalidad concreta: esto es, el cuidado de personas dependientes y discapacitadas. A tal efecto habría de estarse a lo dispuesto por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y demás normativa complementaria.
- c) La bonificación sólo sería aplicable por la contratación de un único cuidador por cada unidad familiar. Con todo, se estima que esta bonificación podría resultar compatible con la que pudiera derivar de la aplicación del artículo 9 LFN dado el diferente objeto de una y otra. Repárese en este último sentido cómo la bonificación prevista en la LFN tiene por finalidad básica el cuidado de los menores, mientras que la que ahora se contempla se encuadraría, más bien, dentro de las medidas de lucha contra las consecuencias de la dependencia.
- d) La cuantía de la bonificación habría de ser similar a la fijada en el artículo 9 de la LFN; esto es, el 45% de bonificación de las cuotas a cargo del empleador exigibles en el Sistema Especial de Empleados del Hogar⁷.

⁷ Dada la expresa alusión al artículo 9 de la LFN por parte de las disposiciones adicionales 47^a.10.2 de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre y 50^a.10.2 de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, PANIZO ROBLES, J. A. «Modificaciones en materia de Seguridad Social al inicio del año 2005», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 263, 2005, pág. 45, entiende que, junto con las citadas previsiones, habría de exigirse a los progenitores el requisito de la empleabilidad en los términos previstos en aquel concreto precepto: «siempre que los dos ascendientes o el ascendiente, en caso de familia monoparental, ..., ejerzan una actividad profesional por cuenta ajena o propia fuera del hogar o estén incapacitados para trabajar. Cuando la familia numerosa ostente la categoría de especial, para la aplicación de este beneficio no será necesario que los dos progenitores desarrollen cualquier actividad retribuida fuera del hogar». Ello no obstante, de llevarse a cabo finalmente la extensión de este beneficio en atención al cuidado de personas discapacitadas y/o

2.1.2. Ampliación del concepto de cuidadores de familias numerosas

A los efectos que aquí interesan, adviértase que únicamente la contratación de personas físicas podría dar lugar, en su caso, a la bonificación que ahora se señala. Contratación que, además, ha de llevarse a cabo, exclusivamente, a través de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar regulada en el RD 1620/2011, de 14 de noviembre. Fuera de la bonificación prevista quedaría, por tanto, la contratación de actividades al servicio del hogar familiar realizadas al margen de dicha norma y/o por intermediación de personas jurídicas (sociedades civiles o mercantiles y/o Empresas de Trabajo Temporal)⁸; por descontado, también, las prestaciones de servicios informales y al margen de contratación alguna. Ello no obstante, dado que la finalidad última de la norma es la de contribuir a la conciliación de la vida familiar y profesional de los titulares de familias numerosas así como a la reducción de las cargas familiares en el seno de las mismas, quizás no estuviera de más extender el beneficio que ahora nos ocupa con absoluta independencia del vínculo contractual (laboral especial directo u ordinario a través de una empresa interpuesta) que une a la familia numerosa con la persona (o sucesivas personas) que preste sus

dependientes, tráiganse aquí las observaciones críticas que más adelante se realizarán en relación al señalado requisito de la empleabilidad.

⁸ En este último sentido, téngase en cuenta lo establecido en el artículo 2.1 a) y b) RD 1620/2011, de 14 de noviembre [«No están incluidas en el ámbito de esta relación laboral especial: a) Las relaciones concertadas por personas jurídicas, de carácter civil o mercantil, aun si su objeto es la prestación de servicios o tareas domésticas, que se regirán por la normativa laboral común. b) Las relaciones concertadas a través de empresas de trabajo temporal, de acuerdo con lo establecido en la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal»], así como por la disposición adicional 17^a de la Ley 27/2011 («Las tareas domésticas prestadas por trabajadores no contratados directamente por los titulares del hogar familiar sino al servicio de empresas, ya sean personas jurídicas, de carácter civil o mercantil, determinarán el alta de tales trabajadores en el Régimen General de la Seguridad Social por cuenta de esas empresas»).

servicios al cuidado del hogar familiar. Máxime cuando cada vez resulta más frecuente acudir a empresas especializadas en la materia. Con mayor motivo aún si cabe si tenemos en cuenta que los gastos generados a través de la contratación indirecta pueden llegar a ser ligeramente superiores a los derivados de una contratación directa.

2.1.3. Ampliación de la condición de beneficiario

Por su parte, al no ostentar ellos mismos la condición de empleadores, el beneficio que ahora se contempla no resultará de aplicación «en el supuesto en que los empleados de hogar que presten servicios durante menos de 60 horas mensuales por empleador asuman el cumplimiento de las obligaciones en materia de encuadramiento, cotización y recaudación en dicho sistema especial, en los términos previstos en los artículos 43.2 del Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, y 34 bis del Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre».

Así lo establecía la hoy derogada (ex disp. derogatoria única 25^a de la LGSS) disposición adicional 2^a del RDLey 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial de Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social; y, con similar tenor, así lo establece hoy la disposición adicional 24^{a.1} de la LGSS: "Los beneficios en la cotización reconocidos por la legislación vigente a favor de los empleados de hogar, incluidos los del apartado siguiente (el que ahora nos ocupa), no resultarán de aplicación en el supuesto en que los empleados de hogar que presten servicios durante menos de sesenta horas mensuales por empleador asuman el cumplimiento de las obligaciones en materia de encuadramiento, cotización y recaudación en

dicho sistema especial, en los términos previstos reglamentariamente”⁹.

Ciertamente, ello parece derivarse del dato de que beneficios como el que aquí se contempla están previstos en la legislación vigente a favor de los empleadores de hogar, mas no respecto de los propios trabajadores al servicio del hogar familiar. No obstante, resulta evidente que en el caso de familias numerosas (y a buen seguro también en relación con el resto de unidades familiares) una medida de este tipo puede ser sumamente perturbadora para las partes¹⁰. Entre otras cosas porque las señaladas disposiciones reglamentarias no obligan al empleado del hogar a asumir, siempre y en todo caso, el cumplimiento de las citadas obligaciones en materia de encuadramiento, cotización y recaudación en dicho sistema especial. Antes al contrario, según lo que acuerden entre ellos dicha asunción perfectamente puede recaer en el empleado de hogar o en el empleador familiar de que se trate.

Sobre el papel parecería deducirse que, a los efectos que aquí importan, a los titulares de familias numerosas les interesaría asumir ellos mismos tales obligaciones; de este modo, el beneficio en cuestión se mantendría. Ahora bien, nada impide que, por muy diversas razones (entre otras, la de «agilizar y facilitar la realización de tales actuaciones cuando las tareas domésticas se realicen durante un escaso número de horas» a que se refiere en su apartado segundo la propia Exposición de Motivos del RDLey 29/2012), la

⁹ Calificando dicha exclusión como «medida drástica» *vid.*, también, MARTÍNEZ LUCAS, J. A., «Novedades en materia de Seguridad Social introducidas por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013», *Actualidad Laboral*, núm. 1, 2013, pág. 13. Aludiendo, asimismo, al carácter desincentivador de esta medida *vid.* MUÑOZ MOLINA, J., «Nueva regulación del régimen laboral y de Seguridad Social de los empleados del hogar», *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2013, pág. 12.

¹⁰ Al respecto *vid.* MARTÍNEZ LUCAS, J. A., «La Seguridad Social en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014», *Actualidad Laboral*, núm. 2, 2014, pág. 12.

decisión adoptada en la práctica sea la contraria; en cuyo caso el beneficio se perdería. Y sí así ocurre, claro quedaría que por esta vía se estaría suprimiendo un beneficio que de un modo u otro repercutirá en la familia numerosa. Justamente lo contrario de lo que pretende la propia LFN y su desarrollo reglamentario.

Es más, adviértase cómo en estos supuestos en los que el empleado de hogar asume el cumplimiento de las obligaciones señaladas con anterioridad, los empleadores familiares quedarán obligados a entregar a los trabajadores, en el momento de abonarles su retribución, la parte de cuota que corresponda a la aportación empresarial; entrega que, adviértase, deberá realizarse en su integridad sin que pueda efectuarse bonificación alguna. Pero es que, además, a salvo de que acrediten por cualquier medio de prueba admitido en derecho el pago de su aportación ante la Tesorería General de la Seguridad Social, en tales casos los empleadores familiares serán responsables subsidiarios del ingreso de la cotización empresarial de incumplirse el abono de la cotización (art. 34 bis.2 RD 2064/1995, de 22 de diciembre, añadido por el RDLey 29/2012). Por lo que en estos casos no solo no habría bonificación, sino que en la práctica las cosas podrían complicarse bastante. De ahí que desde estas páginas se proponga directamente la supresión de esta restrictiva previsión con carácter general o, al menos, en relación con las familias numerosas.

2.1.4. Limitación de la exigencia de que ambos progenitores trabajen

En el supuesto de familias numerosas de categoría especial la aplicación de este beneficio no exige que los ascendientes o progenitores desarrollen una determinada actividad retribuida fuera del hogar familiar. Ahora bien, tratándose de familias numerosas de categoría general (la gran mayoría), para poder causar derecho al beneficio que ahora se estudia, la norma exige como requisito necesario que «los dos ascendientes o el ascendiente, en caso de familia monoparental... ejerzan una actividad profesional por cuenta

ajena o por cuenta propia fuera del hogar o estén incapacitados para trabajar»¹¹.

Pues bien, en el supuesto más habitual de familias numerosas de categoría general, el reconocimiento del derecho no resulta tan automático como en principio pudiera intuirse. De hecho, parece evidente que, respecto de las familias numerosas de carácter general, el mantenimiento en el tiempo de la bonificación en cuestión exigirá, también, la pervivencia del requisito ahora señalado. De tal modo que, salvo en el supuesto de que sobrevenga una incapacidad para el trabajo, la pérdida del trabajo por cuenta ajena y/o el cese en la actividad profesional por cuenta propia de los ascendientes implique, a su vez, la pérdida de la bonificación reconocida en los términos previstos en el artículo 5.3 del RFN¹². Lo cual no parece que tenga mucho sentido; al menos, desde la perspectiva protectora que inspira el régimen jurídico instaurado por la LFN¹³.

De hecho, no acaba de entenderse del todo «la razonabilidad de que este beneficio se aplique sólo cuando, de existir dos progenitores, ambos trabajen, salvo que se encuentren incapacitados para trabajar ... En este sentido, habría resultado más adecuado extender la bonificación por contratación de cuidadores con independencia de la actividad laboral de las personas que sustentan la familia, pues no es fácilmente objetable que dicha contratación puede venir justificada por la sola necesidad de ayuda

¹¹ En atención a este específico requisito, LUJÁN ALCARAZ, J., «La protección de las familias numerosas desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», ob. cit., pág. 7, entiende que se trata de un beneficio «de muy corto alcance».

¹² «La bonificación quedará automáticamente en suspenso o se extinguirá cuando dejen de concurrir temporal o definitivamente las condiciones establecidas para su concesión».

¹³ Precisamente por ello, la propuesta número 49 del documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSES, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014, promueve la extensión de esta bonificación con independencia de la situación laboral de los ascendientes.

familiar que no se ve excluida por la inactividad laboral de uno de los progenitores y su previsible dedicación a las tareas de atención y cuidado de la familia. En tales circunstancias, indirectamente se está contribuyendo a perpetuar una distribución de roles sociales que condena a la persona que permanece en el hogar, generalmente la mujer, a ocuparse de dichas obligaciones por sí sola, al impedirse bonificar la contratación de cuidadores si no trabaja, desincentivando, por ende, su inserción laboral o su reincorporación al mercado de trabajo. No se olvide que, en muchas ocasiones, la no realización de una actividad profesional fuera del hogar, especialmente por parte de las mujeres, no responde al deseo o decisión libremente adoptada de dedicarse por entero al cuidado de la familia, sino a la grave dificultad de conciliar obligaciones laborales y familiares a las que podría contribuir la presencia de un cuidador, haciendo que el acceso o no a un puesto de trabajo fuera del hogar sea resultado sólo de la decisión del progenitor o de la coyuntura laboral, pero no de la ausencia de ayuda familiar que permita buscar empleo»¹⁴.

2.1.5. Extensión del beneficio por la contratación de más de un cuidador

Ya se trate de familias numerosas de categoría especial o general, la bonificación del 45% de las cuotas a la Seguridad Social a cargo del empleador «sólo será aplicable por la contratación de un único cuidador por cada unidad familiar que tenga reconocida oficialmente la condición de familia numerosa». Previsión esta última que, no sin razón, ha sido objeto de crítica por parte de nuestra doctrina en cuanto que puede resultar restrictiva en determinados

¹⁴ VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., pág. 21. En similar sentido *vid.* ya la enmienda núm. 31 al proyecto de la LFN presentada desde el Grupo Parlamentario Socialista (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, Proyectos de Ley, 10 de septiembre de 2003, núm. 153-7, pág. 31).

supuestos en los que concurra una mayor necesidad de cuidados. Repárese que la limitación de la bonificación a la contratación de un único cuidador se ha establecido «sin que ni siquiera se prevea una diferencia entre familia numerosa de la categoría general o de la categoría especial, pese a poder contemplarse la hipótesis de que, en este segundo supuesto, la necesidad de cuidados será superior y que, sobre todo de concurrir condiciones de minusvalía, pueda resultar tanto más necesaria la atención de más de un cuidador, a tiempo parcial o completo, para la realización de diversas tareas de atención de los miembros de la familia, no pudiendo descartarse que la misma requiera distintos empleados con habilidades o cualidades profesionales también diversas. Si parece lógico, con carácter general, no bonificar contratos de dos o más cuidadores, presumiendo que la atención familiar imprescindible está cubierta con un empleado, y que un número superior ya no está justificado por la situación de necesidad, nada debiera haber impedido, no obstante, alguna cláusula residual que, en atención a circunstancias excepcionales, pudiera justificar una regla más favorable para los supuestos en que se aprecie una especial necesidad o heterogeneidad de cuidadores»¹⁵.

2.1.6. Financiación del beneficio con cargo a la fiscalidad general

En fin, reglamentariamente se prevé que las bonificaciones reconocidas «serán financiadas, conjuntamente y con cargo a los presupuestos del Servicio Público Estatal de Empleo, en un 25 por 100, y de la Tesorería General de la Seguridad

¹⁵ Así lo advierte VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., pág. 21. Proponiendo directamente la supresión de toda limitación al respecto *vid.* la enmienda núm. 3 al proyecto de la LFN presentada desde el Grupo Parlamentario Mixto (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, Proyectos de Ley, 10 de septiembre de 2003, núm. 153-7, pág. 22).

Social, en el 75 por 100 restante» (art. 5.5 RFN). Pues bien, en relación con esta concreta materia el Consejo Económico y Social entendió que «dada la naturaleza de la protección y la necesidad de profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación, el Proyecto debería establecer que las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social por la contratación de cuidadores en familias numerosas serán financiadas con cargo a la fiscalidad general»¹⁶.

2.2 Prestación por infortunio familiar

2.2.1. Delimitación competencial

En el Capítulo II («Beneficios en materia de actividades y servicios públicos o de interés general») del Título II («Acción protectora») de la LFN aparece una específica mención a la prestación por infortunio familiar. En concreto, la letra c) del apartado 2 del artículo 12 («Exenciones y bonificaciones en tasas y precios») de la LFN establece al respecto lo siguiente: «En el ámbito de la educación se establecen los siguientes beneficios ... c) Cuando el beneficiario de una prestación por infortunio familiar, concedida por el seguro escolar, sea miembro de una familia numerosa, la cuantía de dicha prestación se incrementará en un 20 por 100 para las de categoría general y en un 50 por 100 para las de categoría especial»¹⁷.

¹⁶ Dictamen 5/2005, de 20 de julio, sobre el proyecto del RFN, pág. 6.

¹⁷ Como señala VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., pág. 24, «la anterior Ley 25/1971 incrementaba en un 20, 30 y 50 por 100 para las familias numerosas de la primera categoría, segunda categoría y categoría de honor, respectivamente... , cabe apreciar un leve cambio a mejor en este punto, quedando ahora incrementada la cuantía de la citada prestación en un 20 por 100 para las familias numerosas de la categoría general y en un 50 por 100 para las de la categoría especial, de suerte que ha aumentado ligeramente el beneficio otorgado a las familias que, antes encajadas en la categoría primera, y hoy calificadas como categoría especial, en los términos que se señalaron, han visto aumentado en un 30

Pues bien, aun cuando la norma refiera de forma expresa al ámbito de la educación, recuérdese que la prestación por infortunio familiar forma parte de nuestro sistema público de Seguridad Social. Y es que la protección social pública básica de los estudiantes se encuentra incluida dentro del campo de aplicación del sistema español de Seguridad Social [art. 7.1 d) LGSS]. Concretamente, a través de un Régimen Especial de la Seguridad Social [art. 10.2 d) LGSS] cuya articulación práctica es conocida como Seguro Escolar. Precisamente por ello, el Estado resulta plenamente competente para regular esta materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.17^a CE: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 17^a Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas».

No obstante esto último, la disposición final 1^a («Habilitación competencial») de la propia LFN parece obviar semejante circunstancia. Y es que, tras señalar inicialmente que «Esta Ley, que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 y 53 de la Constitución, define las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas, resulta de aplicación general al amparo del artículo 149.1.1^a, 7^a y 17^a de la Constitución», parece acabar limitando sus propias competencias en lo que al infortunio familiar y, por ende, al seguro escolar se refiere. En concreto, cuando en la misma disposición final 1^a se señala que «Se exceptúan de lo anterior los artículos 11 a 16, ambos inclusive, que resultan sólo de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado». Lo que, por supuesto, alcanza a la

por 100 la cantidad a recibir por este concepto respecto del régimen anterior; mejora que también se aprecia en relación con las familias que, antes calificadas en la categoría segunda y hoy equiparadas a la especial, tienen reconocido ahora un incremento del 20 por 100 respecto de la situación legislativa previa».

expresa alusión que a la prestación por infortunio familiar se efectúa en el artículo 12.2 c) de la LFN.

A buen seguro ello es así porque el tratamiento de la prestación por infortunio familiar por referencia a las familias numerosas parecería encontrarse un tanto desubicada en la ley; al menos desde el punto de vista de su particular naturaleza jurídica. Ciertamente, esta prestación despliega sus efectos en relación con los estudiantes. De ahí que la inclusión de esta previsión en el «ámbito de la educación» ex artículo 12.2 de la LFN no carezca en absoluto de sentido. Ello no obstante, el que así sea en modo alguno significa que dicha prestación haya dejado de formar parte de la acción protectora de la Seguridad Social o, si se prefiere, que la distribución competencial en la materia se haya visto alterada. Antes al contrario, tratándose como se trata de una prestación de Seguridad Social, el competente al respecto sigue siendo el Estado en su conjunto no pudiéndose limitar el alcance de la previsión que ahora nos ocupa a tan solo el ámbito de la Administración General del Estado.

Así las cosas, procedería incluir la oportuna salvedad en el tenor literal de la disposición final 1^a de la LFN. Por ejemplo, señalando en lo que aquí nos interesa «Que se exceptúan de lo anterior los artículos 11 a 16, ambos inclusive, que resultan sólo de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado, a salvo de lo dispuesto en la letra c) del artículo 12.2». O, en su defecto, reubicar la referencia a la prestación por infortunio familiar en el Capítulo I («Beneficios sociales») del Título II («Acción protectora») de la LFN (arts. 9 y 10).

2.2.2. Revisión de su régimen jurídico

Por más que la cuantía de la prestación por infortunio familiar resulte incrementada en los supuestos de familias numerosas en los términos anteriormente indicados, claro queda que nos hallamos ante una protección ciertamente

anecdótica a la par que absolutamente obsoleta¹⁸. De ahí que desde aquí se proponga un incremento de la citada prestación, cuando no una completa actualización del régimen jurídico del Seguro Escolar. Y es que, como con acierto tuvo ocasión de señalarse por la doctrina, resulta difícil de explicar cuál es la intención que anima al legislador para mantener en la LFN «una previsión de tan escaso contenido económico y, por tanto, protector, como la descrita. ¿O es que cree alguien que una paga anual de algo menos de 90 euros puede permitir la continuidad de los estudios? Posiblemente, se trata sólo de un efecto de arrastre de la ley precedente. Sin embargo, ni el resultado es defendible, ni la técnica legislativa adecuada; sobre todo, porque formalmente el legislador de la LFN regula en 2003 en función de un régimen jurídico que data de 1953 y cuya obsolescencia es palmaria»¹⁹. Máxime si tenemos en cuenta que la protección social, en el ámbito educativo, en los casos de infortunio familiar o accidente es un derecho básico de los alumnos de acuerdo con el artículo 6.3 i) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación. En este mismo sentido «bien podría haberse previsto, y no sólo para la familia numerosa, la completa compensación de los gastos de matrícula y demás

¹⁸ BONACHE BERMEJO, F., «Seguro Escolar», *Foro de Seguridad Social*, núm. 20, 2008, pág. 151. Criticando, asimismo, la cuantía de esta prestación *vid.*, últimamente, AGRA VIFORCOS, B., «Régimen especial de estudiantes: el seguro escolar», FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. y MARTÍNEZ BARROSO, M. R. (Dirs.), *Regímenes y Sistemas Especiales de la Seguridad Social. Entre su pervivencia y su necesaria reforma*, Cizur Menor, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2011, pág. 470, así como la bibliografía que en tal sentido allí se cita. También en AGRA VIFORCOS, B., «Régimen especial de estudiantes: el seguro escolar», en FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. y MARTÍNEZ BARROSO, M. R. (Dirs.), *Las vías de integración y racionalización de los Regímenes Especiales*, Programa FIPROS, Secretaría de Estado para la Seguridad Social, 2009, pág. 363.

¹⁹ LUJAN ALCARAZ, J., «La protección de las familias numerosas desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», ob. cit., pág. 14.

indispensables para la continuidad regular de los estudios de que se trate»²⁰.

2.3. Prestaciones familiares

2.3.1. Prestaciones familiares de carácter contributivo: equiparación de regímenes jurídicos en materia de excedencias por cuidado de familiares

En relación con las prestaciones familiares de carácter contributivo, adviértase cómo la excedencia por cuidado de familiares distinta de la de cuidado de hijos sigue contemplando un período de cotización ficticia mucho menor: tan solo el primer año de la excedencia que los trabajadores disfruten por tal motivo (art. 237.2 LGSS) en lugar de los tres años que se consideran ficticiamente cotizados en aquel otro supuesto (art. 237.1 LGSS). Previsión esta que se encuentra congelada en el tiempo sin que se entienda muy bien el porqué de dicha diferenciación de tratamiento. Y es que, en último término, el supuesto de hecho protegido es tan digno de consideración como el del cuidado de hijos. Mucho más, aún si cabe, en los supuestos de familias numerosas con personas dependientes. Especialmente cuando estas personas sean hijos discapacitados que integran el concepto de familia numerosa [arts. 3.1 a) LFN y 1.1 a) RFN]; pero también cuando se trate de otros familiares distintos que, integrando o no tal concepto, convivan en la misma unidad familiar. Acaso, «¿no es igual de gravosa la situación de atender a un pariente en el ámbito de una familia numerosa, independientemente de que sea un menor de tres años u otro? Además, teniendo en cuenta que ha sido aceptado que incluso en el caso de otros familiares estén incluidos hijos con edad superior a los tres años, ¿no estaría incluso más

²⁰ VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., pág. 25.

justificada si lo que se pretende es que esta medida se integre en el ámbito de la protección a los menores?»²¹

Precisamente por ello no faltan voces que señalan que «carece de razón de ser el que si en una familia numerosa, oficialmente catalogada como tal, uno de los progenitores ejercita su poder jurídicamente tutelado de instar esta causa de suspensión para el cuidado, por ejemplo, de un ascendiente consanguíneo en línea recta, resulte privado y con ello discriminado de un beneficio expresamente reconocido tanto por la legislación específicamente laboral como por la de la Seguridad Social»²². Así las cosas, «dentro de una adecuada medida de política familiar, y sobre todo respecto de la armonización de las responsabilidades familiares laborales, no puede ser justificable la ampliación del período de cotización efectivo sólo para el supuesto de atención a menores de tres años. Además, ..., los cambios que se están dando en nuestra sociedad en los que hay un envejecimiento de la población, y una insuficiencia de servicios de ayuda a la familia, provocarán que sean muchos los supuestos en los que se solicite la excedencia para el cuidado de parientes, no sólo en el ámbito de las familias numerosas. Por eso entendemos que incluso dentro de políticas públicas

²¹ MORGADO PANADERO, P., *Familias y Seguridad Social. La tutela pública de las relaciones de parentesco*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2008, pág. 216. Criticando, asimismo, que la Ley 27/2011 no haya ampliado el período de cotización ficticia en el supuesto de excedencias por cuidado de familiares *vid.*, también, BALLESTER PASTOR, M. A., «Reformas en materia de protección social e impacto de género: un estudio crítico», *Temas Laborales*, núm. 112, 2011, págs. 68 y 69.

²² MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia y la protección social como garantes de la conciliación», en VV.AA., *La conciliación de la vida personal, laboral y familiar en Castilla y León*, Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2008, pág. 543, siguiendo a MORENO DE VEGA y LOMO, F., «El nuevo marco jurídico de las prestaciones familiares en el Régimen General de la Seguridad Social», *Tribuna Social*, núm. 191, 2006, pág. 40. En el mismo sentido *vid.* FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. y MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia. Las prestaciones familiares», en MONEREO PÉREZ, J. L., *Las contingencias comunes protegidas por la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico*, Granada, Comares, 2008, pág. 318.

destinadas a los mayores o a discapacitados quedarían justificadas estas medidas que ampliaran los períodos de cotización efectiva; ¿o es que no es igual de gravoso para una familia, numerosa o no, atender a esos parientes con problemas de edad o enfermedad, que a unos menores de tres años?»²³

Llegados a este punto no cabe sino proponer la ampliación del período considerado como de cotización efectiva también para los supuestos de excedencia por cuidado de familiares ex artículo 46.3 ET, párrafo segundo. Ampliación que, con carácter general, debiera alcanzar los dos años de su duración máxima legal. De no resultar ello posible, la ampliación debiera referir, al menos, a los períodos ampliados de reserva de puesto de trabajo tal y como en su día hizo la LFN (disp. adic. 1ª.2), bien que solo en relación con la excedencia por cuidado de hijos. Por tanto, de aceptarse esta segunda opción, el período considerado como de cotización efectiva debiera alcanzar hasta un máximo de 15 meses cuando se trate de una familia numerosa de categoría general y hasta un máximo de 18 meses si se trata de una familia numerosa de categoría especial. Con todo, se insiste, no existe hoy justificación alguna para mantener la diferencia de tratamiento entre un tipo y otro de excedencias, dejando con ello de extender el beneficio que ahora nos ocupa a la total duración legal de la excedencia por cuidado de familiares. Cosa que desde aquí se propone con absoluta independencia del carácter, numeroso o no, de la familia de que se trate. De hecho, así ocurre ya en relación con los empleados públicos. Repárese en este sentido cómo, a diferencia de lo que sucede con los trabajadores por cuenta ajena, tratándose de los funcionarios públicos la consideración como de cotización efectiva alcanzaría al total período de tres años de excedencia por tal motivo (párrafo quinto, art. 89.4 EBEP): «El tiempo de permanencia en esta situación será

²³ MORGADO PANADERO, P., *Familias y Seguridad Social. La tutela pública de las relaciones de parentesco*, ob. cit., pág. 217.

computable a efectos de trienios, carrera y derechos en el régimen de Seguridad Social que sea de aplicación»²⁴.

2.3.2. Asignaciones económicas por hijos o menores acogidos a cargo

2.3.2.1. *Actualización de su cuantía*

Establecidas de entrada en el artículo 353 de la LGSS, sabido es que las cuantías de las asignaciones económicas por hijos o menores acogidos a cargo se actualizan anualmente por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. En concreto, «A partir de 1 de enero de 2017, la cuantía de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, ..., regulados en el Capítulo I del Título VI del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, serán los siguientes: Uno. La cuantía de la asignación económica establecida en el artículo 353.1 será en cómputo anual de 291 euros. Dos. La cuantía de las asignaciones establecidas en el artículo 353.2 para los casos en que el hijo o menor acogido a cargo tenga la condición de discapacitado será: a) 1.000 euros cuando el hijo o menor acogido a cargo tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. b) 4.426,80 euros cuando el hijo a cargo sea mayor de 18 años y esté afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento. c) 6.640,80 euros cuando el hijo a cargo sea mayor de 18 años, esté afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 75 por ciento y,

²⁴ Adviértase que, tratándose de empleados públicos, la excedencia por cuidado de familiares aparece prevista del siguiente modo: «También tendrán derecho a un período de excedencia de duración no superior a tres años, para atender al cuidado de un familiar que se encuentre a su cargo, hasta el segundo grado inclusive de consanguinidad o afinidad que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida» (párrafo segundo, art. 89.4 EBEP). Como fácilmente puede deducirse, la equiparación de regímenes que aquí se postula debe partir, también y con carácter previo, de la dotación de un mismo tratamiento a la excedencia por cuidado de familiares con independencia de la naturaleza jurídica de la relación profesional subyacente que une al trabajador con su empresa.

como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos» (disp. adic. 38^a Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017).

Sabido es también que, a este respecto, se actualizan, también, los límites de ingresos a tener en cuenta para el acceso a estas prestaciones. En concreto, para el ejercicio 2017 “Los límites de ingresos para tener derecho a la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo, a que se refieren los párrafos primero y segundo del artículo 352.1.c), quedan fijados en 11.605,77 euros anuales y, si se trata de familias numerosas, en 17.467,40 euros, incrementándose en 2.829,24 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto, éste incluido” (disp. adic. 38^a cuatro Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017).

Pues bien, ya desde la Federación Española de Familias Numerosas se solicitaba a este respecto en 2013 «Restablecer la cuantía de los 500 euros para los hijos menores de 5 años y no limitar la prestación por hijo a cargo a 291 euros actuales que afecta a aquellas familias con hijos acogidos a cargo menores de 18 años y con un límite de renta (entonces) de 11.264 euros por hijo menor acogido a cargo y 16.953 euros (entonces) en el caso de familias numerosas, con tres hijos a cargo. Estos límites de renta excluyen prácticamente a la mayoría del colectivo de poder acogerse a esta prestación. El decreto Ley de 20 de mayo (art. 7 RDL 8/2010, de 20 de mayo de 2010) redujo casi a la mitad este reconocimiento para las familias con hijos menores de 5 años a cargo»²⁵.

²⁵ FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, pág. 4. En similar sentido cfr. la propuesta número 21 del documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014.

2.3.2.2. Remisión plena a la regulación de familias numerosas

Desde que así lo estableciera la disposición adicional 1^a.1 de la LFN, sabido es que la cuantía del límite de ingresos previsto en su caso para acceder a las asignaciones económicas por hijos o menores acogidos a cargo ha de incrementarse en los supuestos de familias numerosas. Concretamente, durante el ejercicio económico de 2017 dicho límite se elevaría hasta la cantidad de 17.467,40 euros para el supuesto en que concurren al menos tres hijos (o menores acogidos) a cargo de un solo progenitor (o a cargo de los dos progenitores si éstos conviven); incrementándose dicha cuantía en 2.829,24 euros más por cada hijo (o menor acogido) a cargo a partir del cuarto, éste incluido [párrafo segundo, art. 352.1 c) LGSS; disp. adic. 38^a cuatro Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017]²⁶.

Adviértase, sin embargo, que, por cuanto a esta última cuestión respecta, la norma no resulta del todo clara. Y es que, frente a lo que inicialmente pudiera pensarse, la remisión que el párrafo segundo del artículo 352.1 c) de la LGSS efectúa a la LFN no es absoluta²⁷. De entrada, para que pueda operar el incremento señalado se exige, en

²⁶ La STSJ Navarra 28 diciembre 2007 (AS 2007, 842) señala que para computar los hijos que forman la familia numerosa a los efectos de los límites económicos familiares para acceder a las prestaciones familiares se tendrán en cuenta los hijos comunes y no comunes. En el mismo sentido se mostrarían, también, las SSTSJ Andalucía 19 abril 2012 (JUR 2012, 249063) y Cataluña 22 septiembre 2011 (JUR 2011, 377578). De hecho, el cómputo de todos los hijos, comunes o no, es la tónica general en el régimen jurídico instaurado por la LFN (art. 2). Proponiendo que, de *lege ferenda*, esta cuestión se contemple de forma expresa en el régimen jurídico de las asignaciones familiares por hijos a cargo *vid.* MORGADO PANADERO, P., *Familias y Seguridad Social. La tutela pública de las relaciones de parentesco*, ob. cit., pág. 286.

²⁷ Planteando esta cuestión *vid.* JURADO SEGOVIA, Á., «Prestaciones familiares de la Seguridad Social: evolución normativa y puntos críticos de la protección no contributiva», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 24, 2011, pág. 19.

primer lugar, que los potenciales beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo formen parte de una familia numerosa. A tal efecto la remisión a la LFN es clara. Por tal motivo, destinatarios del incremento del límite de ingresos en los términos indicados solo podrán serlo las «personas que forman parte de familias numerosas de acuerdo con lo establecido en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas». Ahora bien, concurrente este primer requisito que exclusivamente se predicaría de los sujetos beneficiarios, la norma pasa a contemplar un segundo requisito relativo, esta vez, a los sujetos causantes; esto es, hijos o menores acogidos a cargo. Concretamente el de que, presupuesta la existencia de una familia numerosa, concurran en ella (integrándola o no) tres o más «hijos a cargo». Exigencia que, en cambio, operará ahora en los términos previstos en los artículos 352 y siguientes de la LGSS. De ahí que, en relación con este segundo requisito, no existiría remisión alguna a la LFN, sino más bien al régimen jurídico de las asignaciones económicas por hijos o menores acogidos a cargo.

Siendo todo ello así, la conclusión a la que se llega es que el citado incremento del límite de ingresos no opera por igual en todos los supuestos de familias numerosas²⁸. Ni siquiera

²⁸ A estos efectos, la STSJ Castilla y León 9 junio 2006 (AS 2006, 2260) entendió que la expresa mención de la norma «a los supuestos en que concurran tres hijos a cargo» impide que el mayor límite de ingresos se pueda extender a familias que, no obstante ostentan la condición de familia numerosa ex artículo 2.2. LFN (en el supuesto debatido, dos ascendientes con dos hijos de los cuales uno era discapacitado), no tengan tres o más hijos a cargo. Criticando esta interpretación literal *vid.* FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. y MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia. Las prestaciones familiares», en MONEREO PÉREZ, J. L., *Las contingencias comunes protegidas por la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico*, Granada, Comares, 2008, pág. 325 o MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia y la protección social como garantes de la conciliación», ob. cit., págs. 553 y 554. Anunciando la posibilidad de «vaivenes» al respecto entre la LFN y la LGSS *vid.* ya VILLAR CAÑADA, I. y CUEVAS GALLEGO, J., «Las reformas de la ley de Seguridad Social para el fin de legislatura: comentario a la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones

en aquellas familias numerosas en las que concurran tres o más hijos. Antes al contrario, el más favorable límite de recursos económicos única y exclusivamente operará en los supuestos de familias numerosas en las que, además de ostentar semejante condición, concurran (integrándola o no) tres o más hijos a cargo. Aspecto este último (el de estar a cargo) que, se insiste, vendrá determinado, no por la LFN, sino por lo establecido en los artículos 352 y siguientes de la LGSS y su desarrollo reglamentario²⁹. Todo lo cual, si bien resulta plenamente coherente con el régimen jurídico general de las asignaciones económicas por hijos o menores acogidos a cargo, parece absolutamente criticable dado el doble y diferenciado mecanismo conceptual empleado en este punto: hijos que integran una familia numerosa (*ex LFN*) *versus* hijos que están a su cargo (*ex LGSS*).

Por tanto, el que ello sea así en absoluto impide que desde estas páginas se proponga una interpretación integral del precepto en relación con las familias numerosas. En concreto, extendiendo el límite de ingresos ampliado a todos los supuestos en los que concurra una familia numerosa en los términos previstos por la LFN; la integren o no tres o más hijos (discapacitados o no), se encuentren o no estos últimos (discapacitados o no) a cargo de la misma en los términos previstos por la LGSS para las asignaciones

específicas en materia de Seguridad Social, y a la ley de PGE (Ley 61/2003) y Ley 62/2003, MFAOS», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 251, 2004, pág. 239.

²⁹ En este sentido se expresarían las SSTSJ Cataluña 24 noviembre 2010 (JUR 2011, 90020) y Comunidad Valenciana 11 diciembre 2012 (JUR 2013, 158411) en relación a familia numerosa con tres hijos de los cuales solo dos serían menores de 18 años; de ahí que el tercer hijo mayor de 18 años pero menor de 21 ó 25 años (según los casos) habría dejado de estar a cargo en el sentido del entonces vigente artículo 181 a) LGSS; al respecto cfr. también las SSTSJ Castilla y León 12 de mayo de 2016 (rec. 642/2016), Comunidad Valenciana 14 de febrero de 2017 (rec. 859/2016) y Galicia 12 de junio de 2015 (rec. 180/2014). En contrario, sin embargo, respecto de tercer hijo mayor de 18 años pero menor de 21 años *vid.* la STSJ Castilla y León 10 diciembre 2008 (JUR 2009, 102684).

económicas por hijos o menores acogidos a cargo. Por cuanto ahora interesa, la sola condición de familia numerosa debiera ser justificación más que suficiente para acudir, siempre y en todo caso, al límite de ingresos ampliado, dejando en manos de la LFN la definición de aquel concepto así como la determinación de las personas que lo integran³⁰. En este sentido, recuérdese que para la consideración de familia numerosa ya se exige de los hijos la dependencia económica de sus titulares [art. 3.1 c) LFN; art. 1.1 c) RFN]. Y, de hecho, repárese cómo la presente propuesta es la solución que se acoge en relación con la prestación económica de pago único a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres discapacitadas (art. 357.1 LGSS)³¹.

Caso de no querer remitirse directamente a la LFN en los términos indicados, a similar solución (bien que con un ámbito de aplicación mucho más grande y, por tanto, no exclusivamente limitado a las familias numerosas) se llegaría ampliando el límite de edad actualmente previsto para las asignaciones económicas por hijos o menores acogidos a cargo no discapacitados. Esto es, pasando de los actuales 18 años de edad a los 21 y/o a los 25 años de edad según se cursen o no estudios con regularidad por parte de los hijos o menores acogidos a cargo o se tengan por parte de estos últimos especiales dificultades de inserción laboral. De hecho, semejante previsión al alza en cuanto a la edad

³⁰ Ante las numerosas quejas recibidas, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social parecería haber modificado el criterio «admitiendo una interpretación del precepto, según la cual el límite de ingresos de aquellas familias que tengan título de familia numerosa vendrá dado por el número de hijos a cargo, conforme a dicha ley, sin perjuicio de que únicamente proceda reconocer la asignación de la Seguridad Social por los hijos menores de 18 años o mayores de dicha edad afectados por una discapacidad» (DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual a las Cortes Generales 2013*, Madrid, 2013, pág. 305).

³¹ JURADO SEGOVIA, A., «Prestaciones familiares de la Seguridad Social: evolución normativa y puntos críticos de la protección no contributiva», ob. cit., págs. 30 y 31.

de los hijos que integran la unidad familiar de carácter numeroso es la contemplada por los artículos 3.1 a) de la LFN y 1.1 a) del RFN³². Pero es que, además, ampliaciones de edad similares se han contemplado ya en relación con otras prestaciones de nuestro sistema de Seguridad Social. Este sería el caso, por ejemplo, de las prestaciones de orfandad (art. 224.1 y 2 LGSS). «Por lo tanto, y dado lo expuesto, ¿no resulta incongruente considerar en estos casos al hijo mayor de 18 años como miembro de la familia, y no concederle una prestación de la Seguridad Social por tenerlo a cargo?»³³ Junto a ello, la equiparación de regímenes a los efectos que aquí interesan podría venir establecida, también, por la determinación del grado de discapacidad a tener en cuenta respecto de los hijos mayores de 18 años: 33% en el caso de familias numerosas (art. 2.5 LFN), 65% o más en el caso de las asignaciones económicas por hijos a cargo [art. 351 a) LGSS]³⁴.

2.3.2.3. Revisión del límite de ingresos en su caso exigido

No obstante su ampliación en los supuestos de familias numerosas, sigue pareciendo criticable el mantenimiento del

³² Repárese a este respecto que para el reconocimiento y/o mantenimiento de la condición de familia numerosa los hijos o hermanos a tener en cuenta deberán ser «solteros y menores de 21 años de edad, o ser discapacitados o estar incapacitados para trabajar, cualquiera que fuese su edad. Tal límite de edad se ampliará hasta los 25 años de edad, cuando cursen estudios que se consideren adecuados a su edad y titulación o encaminados a la obtención de un puesto de trabajo» [art. 3.1 a) LFN, desarrollado a su vez por el art. 1.1 a) del RFN].

³³ MORGADO PANADERO, P., *Familias y Seguridad Social. La tutela pública de las relaciones de parentesco*, ob. cit., pág. 239.

³⁴ Al respecto cfr., también, MORGADO PANADERO, P., *Familias y Seguridad Social. La tutela pública de las relaciones de parentesco*, ob. cit., pág. 242. Criticando esta diferenciación de porcentajes entre una norma y otra vid. ya VILLAR CAÑADA, I. y CUEVAS GALLEGO, J., «Las reformas de la ley de Seguridad Social para el fin de legislatura: comentario a la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, y a la ley de PGE (Ley 61/2003) y Ley 62/2003, MFAOS», ob. cit., págs. 237 y 238; según estos autores con la Ley 52/2003 «el alejamiento y la confusión alcanzan ahora su céñit respecto de la Ley de Protección de Familias Numerosas» (*ibidem*, pág. 241).

límite de ingresos económicos en esta materia³⁵. «Se trata, en definitiva, de un loable intento de ensanchar el ámbito de la protección familiar que la Seguridad Social ofrece a las familias numerosas. Sin embargo, muy posiblemente la medida, lastrada por la naturaleza no contributiva de la prestación, tenga escasa eficacia práctica en razón de la escasa cuantía de los límites... En este sentido, quizá el legislador debiera plantearse más claramente los objetivos de sus políticas sociales y no mezclar situaciones que pueden requerir tratamientos diferentes y no todos ellos, necesariamente, en el ámbito de la Seguridad Social. Una cosa es, en efecto, la protección a las familias con escasos recursos, sean o no numerosas, aunque en este segundo caso la necesidad de protección será mayor; y otra muy distinta la especial necesidad de tutela y protección que merecen las familias numerosas en función de sus mayores cargas económicas y, en su caso, en el marco de las políticas de apoyo a la natalidad. Y es que tiene muy poco sentido aprobar una norma que pretende favorecer a las familias numerosas para, mediante la aplicación de criterios económicos propios de la asistencia social, terminar

³⁵ En este mismo sentido vid. GORELLI HERNÁNDEZ, J., «Seguridad Social y protección familiar», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 59, 2005, pág. 57 y MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La nueva prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo. Apunte de urgencia sobre el denominado "Bono-Bebé"», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 744, 2007, pág. 4 (BIB 2007, 3025), quienes reconocen que, con ocasión de las distintas reformas, se produjo un incremento importante del límite máximo de los ingresos anuales llamados a actuar de tope para el acceso, siendo especialmente importante la cuantía establecida en caso de familias numerosas: «Evidentemente esta revisión al alza facilitará el acceso a un mayor número de beneficiarios, paliando así el carácter excesivamente restrictivo de la regulación anterior en este punto. No obstante, estas partidas deberían tener carácter "absolutamente universal" y no ser concedidas en función de la insuficiencia de rentas, sino a todos los ciudadanos con hijos a cargo». En este último sentido también MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia y la protección social como garantes de la conciliación», ob. cit., págs. 546 y 547.

excluyendo de sus beneficios a un número muy significativo de aquéllas»³⁶.

De ahí que, para los supuestos en los que el límite de ingresos sigue siendo exigible (recuérdese, para el reconocimiento de la condición de beneficiario y, en su caso, para el percibo de las asignaciones económicas por hijo o acogido menor de dieciocho años no discapacitado), se proponga ahora ampliar sustancialmente el límite máximo de ingresos económicos previsto para los supuestos de familias numerosas³⁷. En realidad, dada la escasa operatividad práctica de esta prestación familiar en nuestro país, este límite debiera ampliarse para todas las familias en general. Aun mejor, al menos en el caso de las familias numerosas de categoría especial (cuando no en el de todas las familias numerosas en general), dicho límite podría perfectamente suprimirse. Por descontado, fórmulas mixtas resultan igualmente admisibles. Por ejemplo, ampliando a límites razonables el umbral de recursos económicos exigido (en relación con todas las familias españolas, en general, y a las familias numerosas de categoría general, en particular) y/o suprimiéndolo directamente (al menos, para las familias numerosas de categoría especial)³⁸.

³⁶ LUJÁN ALCARAZ, J., «La protección de las familias numerosas desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», ob. cit., págs. 11 y 12, a quien también seguiría en este punto JURADO SEGOVIA, Á., «Prestaciones familiares de la Seguridad Social: evolución normativa y puntos críticos de la protección no contributiva», ob. cit., pág. 20. Dudando de la verdadera eficacia de la ampliación de límite de recursos exigido *vid.*, también, VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., págs. 25 y 26.

³⁷ Así lo propuso también la Federación Española de Familias Numerosas con la siguiente propuesta de carácter general: «Revisión de los límites de renta en el acceso a prestaciones para evitar las discriminaciones de las familias numerosas en los límites de ingresos que se prevén en las ayudas a las familias (son tan bajos que la mayoría de las familias numerosas son sistemáticamente excluidas)» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, pág. 4).

³⁸ A este respecto, la Federación Española de Familias Numerosas propuso la creación de una «Prestación universal por hijo a cargo, para todas las familias, sin límite de renta. De esta forma se convergería con Europa en

2.3.3. Prestaciones económicas de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas

2.3.3.1. Equiparación del acogimiento al nacimiento y a la adopción

Adviértase que, a efectos de la catalogación como de familia numerosa, «Tendrán la misma consideración que los hijos las personas sometidas a tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo legalmente constituido» (art. 2.4 LFN). Sigue, sin embargo, que a la hora de reconocer el derecho a esta prestación el párrafo primero del artículo 357.1 de la LGSS se refiere solo a «los casos de nacimiento o adopción de hijo en España en una familia numerosa o que, con tal motivo, adquiera dicha condición», dejando fuera al acogimiento. Situación que, sin embargo, sí se considera en el reconocimiento de la asignación por hijo o menor acogido a cargo [art. 352.1 b) LGSS]³⁹. Teniendo en

ayudas a las familias por hijo a cargo, con un límite de 125€/mes, por cada hijo a cargo, y hasta los 18 años, que se asemejaría a la media europea actual, que se sitúa cerca de esta cantidad» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, pág. 4). A su vez, se propuso la «Revisión de la actual prestación por hijo a cargo, que lleva congelada desde el año 2000, y que actualmente está sujeta a una cantidad de 24,25 €/mes por hijo, para una familia numerosa que no supere la cantidad de 17.293 €/año. Este límite de renta hace prácticamente inaccesible a las familias numerosas poder acceder a esta ayuda, teniendo en cuenta el coste que supone el cuidado de un hijo al año, que supera ampliamente los 6.000 €/año. Proponemos que se destine una prestación universal por hijo a cargo de 125 €/mes, sin límite de renta para su acceso, similar a media europea» (*ibidem*, pág. 6). En el mismo sentido *vid.* las propuestas números 19 y 22 del documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014.

³⁹ Criticando esta exclusión *vid.* GOERLICH PESET, J. M. y ROQUETA BUJ, R., «Las prestaciones familiares: balances y perspectivas», en MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M. N. (Coords.), *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Granada, Comares, 2008, pág. 985. Como señala ROALES PANIAGUA, E., «Sinopsis de las prestaciones familiares en España», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 32, 2012, pág. 26, la

cuenta que los gastos generados por los hijos no dependen de la naturaleza legal de su filiación y que, aunque originariamente pensadas para fomentar la natalidad, estas prestaciones constituyen verdaderas medidas de apoyo a las familias que no exactamente a los hijos, «quizá se podría avanzar en la reflexión y hacer extensiva la protección a los supuestos de acogimiento»⁴⁰. Especialmente tratándose como se trata de familias numerosas (y monoparentales o con progenitores discapacitados).

De hecho, recuérdese en este sentido que la condición de familia numerosa también puede adquirirse vía acogimiento. Es más, dada la expresa remisión que el párrafo segundo del artículo 357.1 LGSS realiza a la LFN («A los efectos de la consideración como familia numerosa, se estará a lo dispuesto en la Ley de Protección a las Familias Numerosas»), nada impide que, en lo que aquí importa, la consideración de familia numerosa derive, antes o después, del previo cómputo de los hijos acogidos⁴¹. Siendo ello así, no parece que tenga mucho sentido que los hijos acogidos puedan computar para la identificación de uno de los presupuestos de hecho de esta prestación (familias numerosas ex LFN), mas no para la determinación de los sujetos causantes que dan derecho a la misma (hijos ex LGSS). Desde este punto de vista, la inclusión del acogimiento en el ámbito subjetivo de la prestación familiar que ahora se comenta resultaría, además, plenamente

razón de esta exclusión del acogimiento podría residir «en el carácter de pago único que tiene esta prestación, frente al carácter periódico de la asignación por hijo o menor acogido a cargo».

⁴⁰ Al respecto *vid.* MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia y la protección social como garantes de la conciliación», ob. cit., pág. 566. También VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., «Las prestaciones familiares a la luz de las políticas de apoyo a la familia y de conciliación de la vida laboral y familiar», *Temas Laborales*, núm. 84, 2006, pág. 75.

⁴¹ Para un supuesto en el que lo que se discute es la condición misma de familia numerosa respecto de quien no tiene la consideración de residente legal en España cfr. la STSJ Andalucía 1 de febrero de 2017 (rec. 1823/2016).

coherente con el diseño general que de las familias numerosas realiza nuestro ordenamiento jurídico.

2.3.3.2. Revisión del límite de ingresos en su caso exigido (remisión)

Sin perjuicio de remitirnos ahora a cuantas observaciones se efectuaron ya en relación al límite de ingresos exigido para acceder a las asignaciones económicas por hijos o menores acogidos a cargo (bien que ahora ex art. 357.3 LGSS), parece oportuno reiterar nuevamente aquí que «carece por completo de sentido intentar proteger a las familias numerosas y fomentar la natalidad mediante el establecimiento de una prestación «por nacimiento o adopción de un tercer o sucesivos hijos» de la que únicamente pueden ser beneficiarios quienes se hallan dentro del estrecho límite de ingresos definido»⁴². Siendo ello así, no es de extrañar, por tanto, que se haya

⁴² LUJÁN ALCARAZ, J., «La protección de las familias numerosas desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», ob. cit., pág. 14. Más genéricamente, MORGADO PANADERO, P., «Las prestaciones familiares como reflejo del art. 41 CE: un sistema multiforme de protección», *Aranzadi Social*, núm. 10, 2010, pág. 15 (BIB 2010, 1905), viene a señalar que «debería incrementarse el ínfimo umbral de rentas que anualmente es establecido como límite de ingresos para el acceso a estas prestaciones. La conjunción de estas dos situaciones provoca que nuevamente nuestro Sistema de Seguridad Social no cubra las situaciones de necesidad para el que ha sido previsto. El efecto «expulsión» que provoca la instauración de un límite de rentas tan bajo, unido a la consideración de esos ingresos como brutos, lo que los convierte en ficticios, conlleva que un sector importante de la población que debería ser objeto de tutela, quede desprotegido. Deberían pues, ser consideradas las rentas que perciben los beneficiarios como netas, a la vez que sería necesario incrementarse esos umbrales, ya que no se corresponden con la realidad pues numerosas familias en situación de necesidad no van a percibir las ayudas, por superar esos límites, pese a ser demostrable su necesidad de tutela». En fin, aludiendo a la importancia cuantitativa y financiera residual de esta prestación *vid.* PUMAR BELTRÁN, N., «Una visión crítica de la protección de las familias monoparentales por la Seguridad Social», *Relaciones Laborales*, núm. 9, 2012, pág. 7. En el mismo sentido tráigase también aquí la propuesta de revisión de límites de ingresos efectuada por FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, pág. 4.

propuesto la creación de una «prestación por nacimiento del tercer hijo, universal y directa»⁴³.

2.3.3.3. Actualización de su cuantía

Por lo que respecta a esta prestación familiar, sabido es que la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, aprovechó la ocasión para modificar su importe. A tal efecto se reformó el apartado primero del entonces vigente artículo 186 LGSS (disposición final 2^a.8 Ley 35/2007). De tal modo que, frente a los anteriores 450,76 euros, la nueva cuantía de la prestación pasó a alcanzar los 1.000 euros (art. 358.1 LGSS); cuantía que, desde entonces, se ha mantenido inalterada hasta nuestros días (disp. adic. 38^a.3 Ley 3/2017, de 27 de junio, para el ejercicio presupuestario 2017). De ahí que se proponga ahora la actualización de su cuantía. Fundamentalmente porque, como puede apreciarse, se trata de una cantidad muy limitada que en muy poco aliviará la «carga familiar» que supone tener un hijo (adoptado o nacido) en familias con especiales circunstancias como las que aquí interesan.

2.4. Mejoras voluntarias de la Seguridad Social

Por cuanto a esta materia interesa, no resulta tarea sencilla analizar todos los convenios colectivos vigentes en nuestro país a la búsqueda de cláusulas convencionales que refieran

⁴³ Prestación de 125 €/mes. «El nacimiento del tercer hijo, que ayuda a compensar la pirámide de población, debería ser considerado y compensado económico por el Estado. Se debiera equiparar las prestaciones económicas directas a las familias con hijos con las de los países europeos, que tienen carácter universal (la media de la UE es de 125 euros mensuales por hijo): estableciendo una gradación según el rango del hijo. Pensar, como hace Francia, en que la prestación empieza a partir del segundo hijo. Se puede establecer el límite de edad para recibir la prestación hasta los 18 años y sin límite de renta para la unidad familiar» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, pág. 8). Proponiendo, asimismo, una prestación universal por hijos menores de 18 años en cuantía de 100 € *vid.*, también, MARTINEZ FERNÁNDEZ, J. M. (Dir.), *Libro Blanco. La familia numerosa en la Comunitat Valenciana*, Valencia, Foro Valenciano de la Familia-Editorial Club Universitario, 2010, pág. 86.

a las familias numerosas; mucho menos, en orden a la localización de mejoras voluntarias que de forma expresa refieran a ellas. Con todo, se ha podido constatar cómo las aportaciones de la negociación colectiva al respecto son realmente escasas, por no decir prácticamente inexistentes⁴⁴. Al menos, en lo que atañe a las referencias directas y expresas a las familias numerosas. De tal manera que el empleo de referencias indirectas constituye también aquí la regla. De ahí que, también en este punto, se invite a los agentes sociales a adoptar una actuación más decidida en la materia. Actuación que no solo se limite a contemplar las cargas familiares en general (como, de hecho, así sucede en la práctica), sino a tratar de forma expresa la problemática de las familias numerosas.

2.5. Otras propuestas en el ámbito de la protección social pública

En fin, sin perjuicio de cuantas se han extractado hasta el momento presente y de otras muchas que a tal efecto pudieran presentarse, a continuación se indican otras posibles propuestas en materia de protección social pública que podrían contribuir a una mejor atención de las familias numerosas⁴⁵.

⁴⁴ A tal efecto *vid.* los escasos ejemplos concretos recogidos por BARRIOS BAUDOR, G. L. y MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, R., *Las familias numerosas ante el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Régimen jurídico vigente y propuestas de mejora*, Cizur Menor, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pág. 221, y ss. En este sentido, en el estudio llevado a cabo ya por GALA DURÁN, C. (Dir.), *Las mejoras voluntarias en la negociación colectiva actual*, Programa FIPROS, Secretaría de Estado para la Seguridad Social, 2007, no se contemplaba ninguna referencia a las familias numerosas.

⁴⁵ Junto a las siguientes propuestas, adviértase que, con carácter general, las parejas de hecho no quedarían integradas en el concepto de familia numerosa. Cuestión esta que claramente podría afectar en la práctica al reconocimiento o no de la ampliación de la duración del subsidio especial por maternidad de naturaleza no contributiva (arts. 181 y 182 LGSS). Precisamente por ello, parecería oportuno que la citada ampliación operara en igualdad de condiciones existiera o no vínculo conyugal. Entre otras muchas cosas, porque sabido es que para el reconocimiento del subsidio

1^{a)}) Revisión al alza del IPREM en relación con cuantas prestaciones lo tomen como referencia⁴⁶.

2^{a)}) Revisión de los límites de ingresos exigidos para el acceso a las diversas prestaciones de la Seguridad Social⁴⁷.

por maternidad en cualquiera de sus dos modalidades no se exige la existencia de vínculo conyugal.

⁴⁶ En relación con aquellas prestaciones o ayudas públicas que tengan establecido como módulo de referencia el IPREM, desde la Federación Española de Familias Numerosas se propuso ya la «Actualización del IPREM vigente al IPC (Índice de Precios al Consumo) para acceder a las ayudas a las que pueden acogerse las familias numerosas, ya que muchas familias numerosas no pueden acceder a las prestaciones por superar el límite establecido. El índice del IPREM lleva congelado desde 2010, y dicho parámetro no se ajusta en la actualidad a la realidad de los hogares con mayor número de miembros en la familia, para acceder a las ayudas públicas. En concreto, el SMI (Salario Mínimo Interprofesional), índice por el que se regía en 2004 para acceder a las ayudas sociales, ha aumentado en los últimos ocho años un 40,13%; mientras que el IPREM ha subido menos de la mitad, un 15,64%. Esta situación provoca que cada vez más familias numerosas queden excluidas de la obtención de ayudas públicas» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, pág. 6; en similar sentido cfr. las propuestas números 20 y 32 del documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014).

⁴⁷ En relación a este tema téngase en cuenta la propuesta general efectuada en su día por la Federación Española de Familias Numerosas: «Revisión de los límites de renta en el acceso a prestaciones para evitar las discriminaciones de las familias numerosas en los límites de ingresos que se prevén en las ayudas a las familias (son tan bajos que la mayoría de las familias numerosas son sistemáticamente excluidas), hacer una revisión de todas las prestaciones existentes estableciendo solo dos situaciones posibles: universalidad o límite de renta per cápita. En el caso del límite de renta per cápita establecer el siguiente criterio: a) el límite de renta per cápita familiar no supere 2 veces el IPREM vigente, incluidas las pagas extraordinarias; es decir, 14.910,18 €. En los supuestos de familias numerosas en que concurran tres hijos a cargo, dicha cantidad se incrementará en 6.000 € por hijo a partir del tercero, éste incluido. b) En los supuestos en que un miembro de la familia tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33%, dicha cantidad se incrementará en 6.000 €, éste incluido. c) En los supuestos en que un miembro de la familia tenga un grado de discapacidad igual o superior al 65%, dicha cantidad se incrementará en 9.000 €, éste incluido» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, pág. 4; en similar –aunque no idéntico– sentido cfr. la propuesta número 19 del

- 3^a) Exención del copago farmacéutico para la compra de medicamentos⁴⁸.
- 4^a) Revisión del requisito de que ambos padres trabajen en relación con la prestación por cuidado de menores con cáncer u otra enfermedad grave⁴⁹.
- 5^a) Establecimiento de referencias expresas a las familias numerosas en el régimen jurídico de las prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo⁵⁰.

documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014).

⁴⁸ A tal efecto, la Federación Española de Familias Numerosas propuso «Establecer una exención para las familias numerosas en el copago farmacéutico para la compra de medicamentos, ya que estas familias presentan un consumo mayor que otros hogares españoles con menor número de hijos. El gasto farmacéutico de una familia numerosa se sitúa en el 6,2%, según una encuesta online realizada por la Federación Española de Familias Numerosas a 6.500 familias, frente al 3% de las unidades familiares con menor número de hijos, por lo que se debería compensar el gasto que realizan» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, pág. 9). En este mismo orden de cosas se propuso, también, la «Financiación de los medicamentos de uso pediátrico: que cubra la Seguridad Social a los menores de 15 años que sean hijos de familias numerosas o familias con algún miembro con discapacidad» (*ibidem*, pág. 11). Igualmente se propone «Revisar la lista de medicamentos de la Seguridad Social: se han retirado el 35% de los medicamentos de uso pediátrico que cubría la Seguridad Social. Los medicamentos infantiles no se cubren en su gran mayoría» (*ibidem*, pág. 11). En este mismo sentido *vid.* las propuestas números 4 y 5 del documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014.

⁴⁹ Respecto de esta prestación recogida en el artículo 190 y ss. de la LGSS y desarrollada por el RD 1148/2011, de 29 de julio, la FUNDACIÓN FAMILIA Y MUJER, *Estudio sobre el cuidado de menores con enfermedad grave: una propuesta normativa*, Programa FIPROS, Secretaría de Estado para la Seguridad Social, diciembre 2010, pág. 50, entendió que «como medida de efectiva conciliación, debería exceptuarse el requisito de que ambos progenitores trabajen en el caso de las familias numerosas».

⁵⁰ Criticando la ausencia de referencias expresas a la protección por desempleo en la LFN en tanto en cuanto aquella protección modaliza su extensión material en atención a las responsabilidades familiares *vid.* LUJÁN ALCARAZ, J., «La protección de las familias numerosas desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», ob. cit.,

pág. 14. Demandando referencias expresas al instituto legal de la familia numerosa cfr. también LUELMO MILLÁN, M. Á., «Desempleo y familia», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, 2004, pág. 17 o MARÍN CORREA, J. M., «Editorial», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, 2004, pág. 7. También PUMAR BELTRÁN, N. (Dir.), *La revisión de la protección de las familias monoparentales por parte de la Seguridad Social*, Programa FIPROS, Secretaría de Estado para la Seguridad Social, 2009, pág. 49. De hecho, en relación a la determinación de estas responsabilidades familiares, VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., pág. 28, señala lo siguiente: «si se añade a la ausencia de atención en este contexto a la familia numerosa y a la diversa consideración de los hijos que pueden entenderse a cargo a efectos de desempleo, la conclusión ha de ser que la familia y los hijos no disponen de un régimen jurídico homogéneo ni siquiera dentro de un mismo sector del ordenamiento, no sólo en lo relativo a su tutela sino a su propia identificación, lo que diluye el objeto de protección y distrae el concepto de familia numerosa. En todo caso, no parece discutible que, dada la comprensión del desempleo asistencial como una fórmula de sostenimiento de la familia en caso de carencia de rentas en determinados supuestos en que su reconocimiento se halla condicionado a la existencia de responsabilidades familiares, la aplicación del concepto de familia numerosa habría debido tener espacio propio».

Con todo, para supuestos en los que no se admite la equiparación de familia numerosa ex LFN cfr. las SSTSJ Andalucía 20 de diciembre de 2017 (rec. 1472/2017) y Murcia 19 de diciembre de 2017 (rec. 648/2017).

En fin, la propuesta número 48 del documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014, propugnó «Aumentar el importe máximo a percibir en la prestación por desempleo que otorga el SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal) para las familias numerosas. Desde la FEFN solicitamos que las ayudas sean progresivas, en función del número de hijos, sin límite de hijos por unidad familiar. Actualmente, la cuantía máxima de la prestación está limitada a 225% IPREM; es decir, 1.397 €/mes, para unidades familiares con dos ó más hijos a cargo; sin tener en cuenta las necesidades económicas de familias numerosas con más de dos hijos a cargo que presentan unos gastos familiares superiores a la media, y que por tanto, necesitan un mayor nivel de ayudas económicas, tanto a niveles de mínimos, como de máximos en la protección por desempleo. No es lo mismo, por ejemplo, que se destine una prestación por desempleo máxima de 1.397,83 €/mes a una familia con dos hijos a cargo, que a una familia con seis hijos a cargo, ya que las necesidades familiares son muy distintas. Por tanto, el criterio de distribución de las prestaciones por desempleo debe ser progresivo según el número de descendientes y sin límite de hijos en la unidad familiar. Por otra parte, solicitamos también que se aumenten las cuantías a percibir en el subsidio por desempleo para las familias numerosas.

6^a) Establecimiento de referencias expresas a las familias numerosas en el régimen jurídico de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación⁵¹.

7^a) Ampliación respecto de las familias numerosas de los períodos de cotización asimilados al parto⁵².

Actualmente, la cuantía asciende al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), con lo que el importe es de 426 €. En consecuencia, solicitamos que se tengan en cuenta las responsabilidades de los núcleos familiares con más de dos hijos a cargo y que el criterio de distribución del subsidio sea progresivo según el número de descendientes de la unidad familiar».

⁵¹ Señalando la insensibilidad del régimen jurídico de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación a la realidad familiar y, más concretamente, a la pertenencia o no del beneficiario a una familia numerosa *vid.* PUMAR BELTRÁN, N. (Dir.), *La revisión de la protección de las familias monoparentales por parte de la Seguridad Social*, ob. cit., pág. 174.

⁵² En congruencia con la Recomendación 17^a del Pacto de Toledo, entre otras cosas, las enmiendas núms. 86, 181 y 291 al Proyecto de Ley de la Ley 27/2011, formuladas respectivamente por los Grupos Parlamentarios de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, Vasco (EAJ-PNV) y Catalán (Convergència i Unió) propusieron ampliar este beneficio en «365 días por cada hijo si la unidad familiar de la que forma parte el trabajador/a ha tenido o tiene la consideración de familia numerosa de categoría general, o de 540 días por cada hijo, si tiene la de categoría especial» (BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie A, Proyectos de Ley, 17 de junio de 2011, núm. 120-10, págs. 50, 95 y 165). En similar sentido, *vid.* también la enmienda núm. 215 presentada por el Grupo Parlamentario Popular (*ibidem*, pág. 116 y ss.). Ya en la tramitación ante el Senado *vid.* al respecto la enmienda núm. 62 del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas (GPSN) (BOCG, Senado, IX Legislatura, núm. 93, 12 de julio de 2011, pág. 71 y ss.). En similares términos se expresaría la propuesta núm. 50 del documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014: «Desde la Federación Española de Familias Numerosas (FEFN) entendemos que se debe compensar en la percepción de pensiones de jubilación e incapacidad permanente por la contribución que hacen las familias mediante la educación y cuidado de los hijos, ya que éstos serán los futuros cotizantes y contribuyentes del sistema público de Seguridad Social. Tal como se establece en otros países, como Francia o Alemania, a través de esta medida se compensaría la "cotización demográfica" y se establecería una consideración social especial con respecto a la natalidad y la protección de la maternidad. Actualmente, existe una cotización de 112 días por hijo a cargo para que aquellos trabajadores que hayan

- 8^a) Dotación de una línea de ayudas públicas para los hijos de familias numerosas menores de 25 años para financiar gastos extraordinarios destinados a la compra o sustitución de prescripciones ópticas (gafas, lentes de contacto, etc), prótesis auditivas y elementos de ortopedia⁵³.
- 9^a) Adopción de otras medidas diversas. Por ejemplo, primar la pertenencia a familias numerosas en los programas de termalismo y turismo social del IMSERSO para personas mayores⁵⁴.

interrumpido su carrera laboral para el cuidado de los hijos; no obstante, se debería primar la natalidad, independientemente de la situación laboral del trabajador, es decir, si está ejerciendo actividad por cuenta propia o ajena o se encuentra en ese periodo en situación de desempleo».

⁵³ Propuesta número 6 del documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014.

⁵⁴ Al respecto, *vid.* el *Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017* (aprobado por el Gobierno de España en fecha 14 de mayo de 2015), págs. 58 y 59.