

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley de Familias

[121/000011]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 9. Marzo 2024

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 5 de marzo, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley de Familias**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 148 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Derechos Sociales y Consumo.

El Proyecto consta de una **Exposición de Motivos** y una parte dispositiva con **sesenta y siete artículos, distribuidos en cuatro títulos, ocho disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y diecisiete disposiciones finales**.

La familia es una institución esencial dentro de nuestra sociedad y una de las principales protagonistas de los cambios que ha vivido la ciudadanía a lo largo de las últimas décadas. Con esta norma se pretende extender el apoyo, avanzando en el cumplimiento del **artículo 39** de nuestra Constitución, que insta a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de las familias.

Las comunidades autónomas, en el ejercicio de la competencia que les confiere el **artículo 148. 1. 20^a**, también han legislado sobre las familias. Las principales leyes y decretos autonómicos sobre la materia están recogidos en un **cuadro¹** elaborado por el Departamento de Documentación.

La norma, atiende a los siguientes objetivos:

- El reconocimiento de la **diversidad de modelos y situaciones familiares** que conviven en nuestra sociedad, incluyendo el establecimiento de definiciones homogéneas de las diversas realidades familiares que permitan asegurar la coherencia en las diferentes regulaciones sectoriales que les afecten;
- La creación de un **marco legal para una política integral de apoyo familiar**, orientada a la mejora del bienestar y de la calidad de vida de las familias y sus miembros, mediante su protección económica y social, en todos los ámbitos en los que estas desarrollen sus funciones;
- El reconocimiento del **derecho a prestar y recibir cuidados, así como el derecho a la corresponsabilidad intrafamiliar y social**, como pilares esenciales del funcionamiento de las instituciones y entidades, tanto públicas como privadas;
- La mejora de la **protección social y económica de las familias** y de sus integrantes en todos los ámbitos en los que actúe, con especial atención a las situaciones de vulnerabilidad y la pobreza infantil, dentro del marco de nuestra Carta Magna, y con plena adhesión a los principios y derechos establecidos en los principales tratados en materia de derechos humanos suscritos por España;
- La **reforma** de la **Ley 40/2003**, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, dando cumplimiento a lo previsto en la **disposición final quinta cuatro** de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

¹ Apoyo a las familias en las comunidades autónomas

Para lograrlos el texto pretende:

- **Definir** los valores fundamentales y principios rectores generales de acción a favor de las familias como institución social esencial, entre ellos: la libertad, la perspectiva de género, la no discriminación y el fomento de la igualdad efectiva de trato y oportunidades, la universalidad, la responsabilidad política, la transversalidad, la participación y la promoción y protección de los derechos humanos;
- **Garantizar y promocionar** el ejercicio y el desarrollo de los derechos de las personas que integran las familias, ordenando, actualizando y sistematizando las medidas vigentes y estableciendo nuevas medidas específicas de apoyo y promoción;
- **Incrementar** la coordinación, cooperación y participación social en las políticas familiares, dada la transversalidad de estas tanto en el terreno interadministrativo como interterritorial, así como aumentar los cauces de participación de los miembros de las familias en las políticas que les afecten.

Igualmente, con esta iniciativa legislativa se quiere dar cumplimiento al hito 316, que se enmarca en el **Componente 22** «Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión», del Plan de Recuperación y Resiliencia de España.

La **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** recoge en su artículo 33.1 la garantía de la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social.

La **Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de noviembre de 2023, sobre la reducción de las desigualdades y la promoción de la inclusión social en tiempos de crisis en favor de los niños y sus familias**, considera que las familias con un menor nivel educativo y de bajos ingresos, las familias monoparentales (compuestas en su mayor parte por mujeres y sus hijos), las familias numerosas desfavorecidas, las familias que viven en regiones desfavorecidas, las familias de diferentes minorías étnicas y las familias con niños o progenitores con discapacidad, corren un mayor riesgo de pobreza y exclusión social y presentan más probabilidades de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Señala, así mismo, el papel fundamental de las **prestaciones familiares y por hijos**, pidiendo a los Estados miembro que se sensibilicen sobre esta cuestión, simplifiquen los procedimientos administrativos y faciliten el acceso a los mismos. Solicita también a las autoridades de la Unión hacer un mejor uso de los distintos fondos de ayuda a fin de fortalecer las políticas estructurales y el apoyo social para niños y familias.

El reconocimiento de la diversidad de modelos y situaciones familiares ha sido objeto de diferentes análisis por parte de la UE. Según se recoge en un **Informe de la Comisión**², solo en un tercio de las familias las responsabilidades de cuidado se comparten por igual entre mujeres y hombres. Como consecuencia de ello se observa una concentración de mujeres en sectores con mayor flexibilidad del tiempo de

² *Gender Equality and Work-Life Balance Policies during and after the COVID-19 crisis*. European Commission. 2023.

trabajo, con salarios y oportunidades profesionales más bajos en comparación con otros dominados por los hombres³.

En 2020, un **Estudio del Parlamento Europeo**⁴, analizó la situación de las **familias monoparentales**, proponiendo, entre otras, las siguientes recomendaciones: promover la igualdad de género en el cuidado y el trabajo y reconsiderar la naturaleza de género de las familias monoparentales.

Por lo que se refiere al reconocimiento del estado civil o familiar de las **parejas LGTBI**, las regulaciones nacionales son muy variadas. En algunos Estados se ofrece a las parejas del mismo sexo el derecho a casarse, en otros se permiten formas alternativas de registro y en algunos casos, no se proporciona ningún marco legal a las mismas. Igualmente, pueden o no tener derecho a la adopción de niños y al acceso a métodos de reproducción asistida.⁵

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictaminado que los matrimonios y la paternidad entre personas del mismo sexo deben ser reconocidos en todos los Estados miembros de la UE a efectos de la libre circulación, sin embargo, en muchos casos el problema persiste⁶.

En diciembre de 2022, como parte del paquete de medidas sobre la igualdad, la Comisión presentó una **propuesta de Reglamento relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo**⁷. La propuesta, actualmente en tramitación, aborda las implicaciones que se derivan de la coexistencia de estatutos jurídicos divergentes que se enfrentan cuando, por ejemplo, parejas de dos Estados miembros con normas diferentes quieren formalizar su relación, o cuando parejas del mismo sexo y sus familias desean trasladarse a otro Estado miembro⁸.

En el **Derecho internacional** la importancia de la familia y de su protección ha sido ampliamente tratada.

Este mandato de protección ha sido recogido en diversas **declaraciones y tratados internacionales**⁹.

Las familias han recibido una atención especial por parte de Organizaciones Internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

³ *Gender inequalities in care and consequences for the labour market*. European Institute for Gender Equality. 2021. Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores.

⁴ *The situation of single parents in the EU*. European Parliament. Study. 2020.

⁵ *Legal protection for rainbow families exercising free movement: The 'Baby Sara' case*. European Parliament. At a Glance. November 2022

⁶ *Free movement rights of rainbow families*. Briefing. June 2023.

⁷ *Cross-Border Legal Recognition of Parenthood in the EU*. European Parliament. Study. April 2023

⁸ *The rights of LGBTI people in the European Union*. Briefing. May 2023

⁹ Se adjunta un **cuadro** en el que se reúnen las principales referencias a la familia en declaraciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto en los que tienen vocación universal como en los desarrollados en el marco del Consejo de Europa y en el de la Unión Europea

Entre los trabajos desarrollados por la **ONU** destacan dos resoluciones aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos: la **Resolución 35/13** de 2017¹⁰, sobre la función de la familia en el apoyo de los derechos de las personas de edad, y la **Resolución 29/22**, de 2015¹¹, relativa al papel de la familia para conseguir el derecho a un nivel de vida adecuado para sus miembros.

De acuerdo con lo establecido en esta última resolución, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos elaboró un extenso **Informe**¹² sobre el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en la protección de la familia y la contribución de estas a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado para sus miembros; en su Parte IV se ha incluido un estudio comparativo de las normas y políticas desarrolladas a nivel internacional.

La División de Desarrollo Social Inclusivo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU lleva a cabo múltiples actuaciones orientadas al estudio y la implementación de programas y de políticas orientadas a la familia¹³.



Como ya señalamos, la **OIT** es otra de las organizaciones internacionales que ha desarrollado una importante labor en lo que se refiere al equilibrio entre la vida laboral y la familiar, a través tanto del **Convenio núm. 156** sobre los trabajadores con responsabilidades familiares¹⁴ como de la **Recomendación núm. 165** sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, aprobados en 1981. Ambos instrumentos tienen como objetivo garantizar que los trabajadores con responsabilidades familiares – sean mujeres u hombres – no se vean perjudicados con respecto a otros trabajadores y

¹⁰ Protección de la familia: la función de la familia en apoyo a la protección y promoción de los derechos humanos de las personas de edad. Resolución 35/13, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de junio de 2017 [A/HRC/RES/35/13](#).

En ella se afirma “que las personas de edad tienen los mismos derechos con respecto a la vida en familia y que los Estados deben hacer efectivos esos derechos, prevenir la ocultación, el abandono, el descuido y la segregación de las personas de edad, y tomar medidas para proporcionar prontamente información, servicios y apoyo de carácter general a las personas de edad y a sus familias” (18) se alienta a los Estados “a establecer servicios sociales y asistenciales en apoyo de toda la familia y los cuidadores individuales cuando en el hogar haya personas de edad, y a poner en práctica esas medidas, especialmente en el caso de familias de bajos ingresos, a fin de permitirles el cuidado de las personas de edad en el hogar” (23) y se insta a los Estados a que “brinden a la familia, como elemento natural y fundamental de la sociedad, protección, apoyo y asistencia efectivos y, en este sentido, alienta a los Estados a que adopten medidas eficaces pertinentes” (26)

¹¹ Protección de la familia: contribución de la familia a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado para sus miembros, en particular a través del papel que desempeña en la erradicación de la pobreza y en el logro del desarrollo sostenible. Resolución 29/22, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 3 de julio de 2015. [A/HRC/RES/29/22](#)

¹² Protección de la familia: contribución de la familia a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado para sus miembros, en particular a través del papel que desempeña en la erradicación de la pobreza y en el logro del desarrollo sostenible. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. [A/HRC/31/37](#). 29 de enero de 2016

¹³ Ver página web [Department of Economic and Social Affairs. Social Inclusion. Family](#).

¹⁴ Ratificado por España en 1985 (Instrumento de Ratificación del Convenio número 156 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: Trabajadores con responsabilidades familiares, adoptado en Ginebra el 23 de junio de 1981)

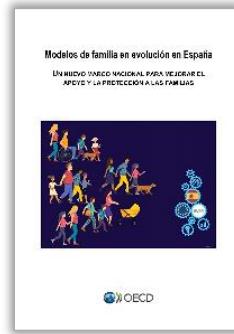
exigir la adopción de políticas nacionales de no discriminación basada en las responsabilidades familiares.

Ambas herramientas, se han visto complementadas con la **Observación general** adoptada por el Comité de Expertos sobre la Aplicación de Convenciones y Recomendaciones en 2019¹⁵ que trata, por un lado, de fomentar la plena aplicación del Convenio y la Recomendación y, por otro, de estimular la difusión, el conocimiento y el uso de los principios y las orientaciones contenidos en ellos.

La **OCDE**, por su parte, ha realizado un seguimiento continuado de las políticas de familia desarrolladas en sus Estados miembros y en otros países, que se ha reflejado en la *OECD Family Database*. Esta base de datos incluye setenta indicadores transnacionales sobre la estructura de las familias, su posición en el mercado laboral, las políticas públicas para las familias y los niños, así como las cifras sobre natalidad.

Entre los estudios publicados recientemente sobre las políticas de protección y apoyo, destacamos:

- ***Looking beyond COVID-19: Strengthening family support services across the OECD***, de 2021, que proporciona una descripción general de las prioridades y tipos de servicios de apoyo existentes en los diferentes países, así como un estudio de su calidad y eficacia;
- ***Modelos de familia en evolución en España: Un nuevo marco nacional para mejorar el apoyo y la protección a las familias***, publicado en 2022, en el que además de analizar las políticas de apoyo y protección en nuestro país, incluye una revisión de estas políticas en los países de la UE, poniendo el foco de atención en la incorporación de la diversidad familiar en las políticas nacionales y en la inversión estructural para mejorar el bienestar de las familias, la reducción de la pobreza infantil y la conciliación de la vida familiar.



La regulación de estas políticas se ha desarrollado de diferentes maneras en los **Estados miembros de la Unión Europea**, si bien todos ellos han realizado recientemente reformas encaminadas a transponer la **Directiva 2019/1158¹⁶**.

En **Alemania** los sistemas de protección están regulados fundamentalmente en tres normas: el *Familienpflegezeitgesetz*¹⁷, el *Pflegezeitgesetz*¹⁸ y el

¹⁵ **Observación general**, publicación de 2020. Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156). Comisión de Expertos en Aplicación de Convenciones y Recomendaciones

¹⁶ Se puede consultar el informe temático de la Comisión Europea *The transposition of the Work-Life Balance Directive in EU Member States: A long way ahead. De la Corte-Rodríguez, M. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination*. 2022, en el que se analizan los principales aspectos, lagunas y retos de la transposición realizada por los Estados miembros

¹⁷ *Familienpflegezeitgesetz* vom 6. Dezember 2011 (BGBL. I S. 2564), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBL. I S. 2510) geändert worden ist

¹⁸ *Pflegezeitgesetz* vom 28. Mai 2008 (BGBL. I S. 874, 896), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBL. I S. 2510) geändert worden ist

Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz¹⁹. Todas ellas han sido modificadas para completar la transposición de la Directiva²⁰.

Alemania ha puesto en marcha un amplio conjunto de medidas: prestación parental, subsidio y suplemento por hijos, protección de la maternidad, anticipo sobre la pensión alimenticia y exenciones fiscales por hijo a cargo²¹.

La normativa sobre la materia en **Francia**, que también ha sido reformada recientemente para transponer algunos aspectos de la **Directiva 2019/1158** por la **Loi 2023-17**²², está recogida fundamentalmente en el *Code du travail*, tanto en la parte legislativa²³ como en la reglamentaria²⁴.

Entre otras cuestiones, en el código se regulan las ayudas y permisos de maternidad y paternidad, por motivos relacionados con la educación o por la enfermedad de los hijos, así como permisos vinculados al cuidado de otros familiares (por ejemplo, el *congé de solidarité familiale* y el *congé de proche aidant*).

Las prestaciones y medidas de apoyo de carácter económico a las familias son aplicadas por las Cajas de subsidios familiares (*Caisse d'allocations familiales*) distribuidas por todo el territorio del país. **Le guide des aides aux familles 2024** recoge y detalla las características de las diferentes ayudas disponibles.

En el caso de **Italia** las políticas y las medidas están previstas en un amplio conjunto de disposiciones normativas, que han sido analizadas y sistematizadas en el estudio elaborado por el *Servizio Studi* de la *Camera dei deputati* **Le misure a sostegno della famiglia e i fondi per le politiche sociali**, publicado en septiembre de 2022.

Entre todas las normas aprobadas en apoyo de las familias destacan el **Decreto legislativo n. 151 del 2001**²⁵, que regula la protección y a poyo a la maternidad y a la paternidad, y más recientemente, la **Legge n. 32 del 2022**²⁶ de delegación al Gobierno, en la que se prevén, entre otras, las siguientes medidas:

- Establecer una asignación universal mensual por hijos a cargo;
- Fortalecer las políticas de apoyo para sufragar los gastos educativos, escolares, deportivos y culturales;

¹⁹ *Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz* in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2015 (BGBL. I S. 33), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBL. I S. 2510) geändert worden ist

²⁰ Mediante el *Gesetz zur weiteren Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1158 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates*

²¹ Puede verse una explicación de las características de cada una ellas en la página web *Prestaciones familiares* del *Familienportal* del *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (en español)

²² *Loi 2023-17* du 9 mars 2023, Titre II, Chapitre Ier: *Équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants*

²³ *Code du travail. Partie législative, Première partie, Livre II, Titre II, Chapitre V: Maternité, paternité, adoption et éducation des enfants y Troisième partie, Livre Ier, Titre IV, Chapitre II, Section 1: Congés d'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale*

²⁴ *Code du travail. Partie réglementaire, Première partie, Livre II, Titre II, Chapitre V: Maternité, paternité, adoption et éducation des enfants y Troisième partie, Livre Ier, Titre IV, Chapitre II, Section 1: Congés d'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale*

²⁵ *Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151. Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*

²⁶ *Legge 7 aprile 2022, n. 32. Delega al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia*

- Reformar el permiso parental, extendiéndolo a todas las categorías profesionales, y estableciendo tiempos más amplios de permiso de paternidad obligatorio;
- Introducir deducciones por servicios de cuidado y promocionar el trabajo flexible;
- Promover la autonomía económica de los jóvenes.

Además, en junio de 2022 se aprobó el [**Decreto legislativo n. 105 del 2022**](#)²⁷, por el que se transponía la Directiva (UE) 2019/1158.

Por último, en **Portugal**, la normativa más relevante sobre permisos por paternidad y cuidados están recogidos en el *Código do Trabalho*²⁸. Estas disposiciones han sido modificadas recientemente por la [**Lei 13/2023**](#), que transpone la Directiva²⁹.

Portugal cuenta también con diferentes apoyos, subsidios y servicios a las familias, tales como la asistencia durante el embarazo, el apoyo preescolar, la prestación de familia (*abono de familia*), subsidios parentales, etc.³⁰

Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Derechos Sociales y Consumo, en los que se recoge:

- [**Documentación que acompaña al proyecto**](#)
- [**Estudios**](#)
- [**Documentos comparativos**](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [**bibliografía**](#) de apoyo a la tramitación legislativa del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.

²⁷ [*Decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105. Attuazione della direttiva \(UE\) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio*](#)

²⁸ *Código do Trabalho. Título II, Capítulo I, Secção II, Subsecção IV: Parentalidade (arts. 33-65) y Título II, Capítulo II, Secção II, Subsecção X: Trabalhador cuidador (arts. 101.º-A – 101.º-H)*

²⁹ [*Lei n.º 13/2023, de 3 de abril. Altera o Código do Trabalho e legislação conexa, no âmbito da agenda do trabalho digno.*](#) Según el art. 1.b), transpone la Directiva 2019/1158

³⁰ Ver una explicación detallada de cada uno de ellos en la página web [*Apoio à família*](#) del Portal de los servicios públicos, [*eportugal.gov.pt*](http://eportugal.gov.pt).