



# HACIA UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN A LAS FAMILIAS EN ESPAÑA

(2/5)

**RESPONSABLE: JOSÉ MARÍA ZUFIAUR NARVAIZA**

Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/940/2007, de 28 de marzo (subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)

La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.



# HACIA UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN A LAS FAMILIAS EN ESPAÑA

**Expediente FIPROS / 2007 / 36**

Investigación financiada al amparo de lo previsto en la Orden TAS/940/2007 de 28 de marzo (Subvenciones para el Fomento de la Investigación Social FIPROS)

**Diciembre 2008**

## INVESTIGADORES PRINCIPALES

**Gerardo Meil Landwerlin (*dir*)\***

**Luis Ayuso Sánchez  
Manfred Meil Varela**

**M<sup>a</sup> del Carmen Moreno Moreno<sup>⊗</sup>**

**María Martínez Torres<sup>⊗</sup>**

**Constanza Tobío Soler<sup>⊗</sup>**

**María Victoria Gómez  
María Teresa Martín-Palomo**

**Jaime Frades Pernas<sup>\*⊗</sup>**

**José María Zufiaur Narvaiza<sup>⊕</sup>**

## EQUIPO TÉCNICO Y DE APOYO<sup>⊕</sup>

**M<sup>a</sup> Jesús Gallego Ortiz  
Vanessa de Blas Ricart  
Alejandro del Nogal García**

---

\* Catedrático de Sociología. Universidad Autónoma de Madrid

⊗ Profesora Titular del Dpto. de Hacienda Pública y Sistema Fiscal (Economía Aplicada VI. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid

⊗ Catedrática de Sociología. Facultad de Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid

\*⊗ Gabinete Técnico Confederal. Unión General de Trabajadores

⊕ Labour Asociados, Consultoría Social, Laboral e Internacional, S.L.L.

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b>	<b>5</b>
<b>2. La transformación de la vida familiar en España</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Cambios en el control social de los proyectos de vida familiar</b>	<b>9</b>
Diferenciación entre sexualidad “legítima”, matrimonio y maternidad	12
<b>2.2. Cambios en las bases materiales de la vida familiar</b>	<b>14</b>
Los efectos del desarrollo de la sociedad de consumo sobre la familia	14
Los efectos del desarrollo del Estado del bienestar sobre la familia	16
<b>2.3. Cambios en el significado social e individual de la familia</b>	<b>18</b>
<b>2.4. Consecuencias de la privatización de los proyectos de vida familiar</b>	<b>23</b>
a. Caída de la natalidad	24
b. Pluralidad de los modelos de convivencia en España	30
c. Nuevas formas familiares: Familias monoparentales derivadas del divorcio	34
<b>2.5. Resumen y conclusiones</b>	<b>35</b>
<b>3. Análisis comparado de la protección social a las familias en la Unión Europea</b>	<b>40</b>
<b>3.1. Dificultades para determinar el contenido de la protección social a la familia</b>	<b>40</b>
<b>3.2. Objetivos de la protección social a la familia</b>	<b>41</b>
<b>3.3. Estrategias de Compensación Pública de cargas Familiares</b>	<b>47</b>
Compensación Pública de Cargas Familiares y pobreza infantil	54
<b>3.4. Estrategias de facilitación de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral</b>	<b>57</b>
Características de los permisos parentales	61
Servicios de cuidado de niños	67
<b>3.5. Resumen y conclusiones</b>	<b>71</b>
<b>4. La protección a las familias en España</b>	<b>75</b>
<b>DESDE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>75</b>
<b>S.4.1. La protección por hijo a cargo en la Seguridad Social</b>	<b>75</b>
<b>S.4.2. La protección familiar en España en el ámbito de la Seguridad Social</b>	<b>81</b>
<b>S.4.3. La protección familiar en la Unión Europea</b>	<b>98</b>
<b>S.4.4. Resumen y conclusiones</b>	<b>105</b>

## **DESDE LA FISCALIDAD 108**

<b>F.4.1. La fiscalidad como instrumento de protección familiar</b>	<b>110</b>
<b>F.4.2. Evolución y cuantificación del tratamiento aplicado a la familia en la fiscalidad.</b>	<b>116</b>
a. El tratamiento familiar en el IRPF. Evolución.	117
a.1. La tributación familiar	117
a.2. Exención de las prestaciones y ayudas familiares	124
a.3. El tratamiento de las cargas familiares	125
a.4. La deducción fiscal de 400 euros	135
a.5. Deducciones fiscales de ayuda a la familia introducidas por las Comunidades Autónomas	136
b. La familia en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.	138
c. La familia en el Impuesto sobre el Patrimonio.	141
d. La familia en el ITP y AJD (Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales)	142
e. La familia en el IEDMT (Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte)	143
f. La familia en el IBI (Impuesto sobre Bienes Inmuebles)	144
g. La familia en el Impuesto sobre Sociedades.	144
<b>F.4.3. El coste de las cargas familiares y la respuesta de la fiscalidad para ajustar la capacidad de tributación.</b>	<b>145</b>
<b>F.4.4. Análisis empírico de la protección social a la familia: desigualdad, redistribución y bienestar.</b>	<b>159</b>
<b>F.4.5. Análisis comparado básico de la tributación familiar en los países de la Unión Europea.</b>	<b>168</b>
Equivalencias de la ayuda por hijo a través del IRPF en los países de la Unión Europea	184
<b>F.4.6. Resumen y conclusiones</b>	<b>187</b>

## **DESDE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA FAMILIAR, PERSONAL Y LABORAL 194**

<b>C.4.1. Los desafíos que plantea un nuevo contexto para las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral</b>	<b>194</b>
a. La incorporación de las mujeres al mercado laboral	196
b. La necesidad de reorganizar los trabajos en las familias	199
c. Medición y valoración del trabajo doméstico y de cuidados	200
d. Las políticas de conciliación	205
Las políticas de conciliación en la Unión Europea	206
Las políticas de conciliación en España	208
Las políticas de conciliación y las CC.AA	211
e. La perspectiva de género en los estudios sobre conciliación	212
f. Las cronopolíticas o políticas del tiempo	215
g. El modelo de cuidado social o social care	216

<b>C.4.2. Instrumentos de las políticas de conciliación</b> a. Permisos laborales b. Recursos monetarios c. Creación de servicios: adultos y menores d. Implicaciones de las diferentes medidas para la igualdad de género	<b>217</b> 218 219 220 221
<b>C.4.3. Políticas orientadas a necesidades específicas</b> a. El cuidado de la infancia b. El cuidado de mayores/El cuidado de los discapacitados	<b>222</b> 222 223
<b>5. Conclusiones y propuestas</b>  Familia tradicional y sistema de protección social Características del cambio familiar Los desafíos del cambio familiar para el sistema de protección social PROPUESTAS	<b>225</b>  225 227 229 241
<b>6. Referencias bibliográficas</b>	<b>246</b>
<b>7. Anexos</b> F.1. Tratamiento fiscal a las familias en el impuesto sobre la renta de las personas físicas mediante deducciones autonómicas (2008) F.2. Tratamiento fiscal a las familias en el impuesto de sucesiones y donaciones (2008) F.3. Tratamiento fiscal a las familias en el impuesto sobre patrimonio (2007) F.4. Tratamiento fiscal a las familias en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (2008)  C.1. Revisión de legislación en materia de conciliación C.2. Medidas y acciones positivas en materia de conciliación en el ámbito empresarial	262 269 277 279  288 307
<b>8. Índice de gráficos y tablas</b>	<b>323</b>

## 4. La protección a las familias en España

### PROTECCIÓN SOCIAL A LA FAMILIA DESDE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### S.4.1. La protección por hijo a cargo en la Seguridad Social

En el año 2008 se han cumplido setenta años de la implantación de los subsidios familiares (Ley de 18 de julio de 1938) como rama de protección obligatoria; aniversario que, a diferencia de otros, no se ha hecho notar dado el carácter residual de esta rama de nuestra Seguridad Social y su evidente ineficacia protectora.

En ese desinterés por la protección familiar, o si se prefiere por la protección por hijo a cargo, probablemente, tengan que ver razones históricas<sup>2</sup> pero también el haberse antepuesto otras prioridades sociales, como lo han sido la protección por desempleo durante largos periodos de tiempo o, más recientemente, las políticas de igualdad y de conciliación de la vida laboral y familiar.

Frente a la obligación amplia de protección a la familia recogida en el artículo 39 de nuestra Constitución y a la suficiencia de las prestaciones sociales ante situaciones de necesidad, que determina el artículo 41 de la misma, parecería, a la vista de las políticas que se han desarrollado desde la aprobación de aquella en el ámbito de la Seguridad Social que no en el ordenamiento fiscal, que nuestro país ha optado por el modelo opuesto, es decir, aquél que considera que toda política familiar es una intromisión en la vida privada de la familia que ésta debe administrar sin interferencias del Estado, salvo en los casos de probada necesidad. El rechazo a los criterios natalistas y familiaristas que orientaron la política familiar del franquismo, ha dejado una impronta que ha llegado prácticamente hasta nuestros días.

<sup>2</sup> Al deseo de ruptura con las políticas familiares del pasado, probablemente habría que añadir el hecho de que los presupuestos de la Seguridad Social tenían que seguir soportando los efectos del baby-boom de la década de sesenta, en unos momentos en los que ni se intuía la profundidad de los cambios familiares que se producirían en el corto y medio plazo, ni, tampoco, el devenir demográfico como consecuencia de éstos.

De igual manera, la extendida opinión, y en ámbitos absolutamente dispares, de que una mayor protección familiar supone un serio obstáculo para la emancipación de la mujer y para que ésta pueda incorporarse al mercado de trabajo, ha lastrado el desarrollo de una política familiar mucho más acorde con los vertiginosos cambios sociales y familiares, descritos con anterioridad, que se han producido en España desde entonces y, desde luego, mucho más acorde con las políticas que desde hacía tiempo se estaban poniendo en marcha en la Unión Europea. Durante largo tiempo, las prioridades se han venido centrando en la promoción de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, contraponiéndola a la protección por hijo a cargo, como si ambos objetivos fueran excluyentes (Meil, 2002).

Sin embargo, el fuerte descenso de la tasa de fecundidad en España no se ha acompañado de un incremento equivalente de la tasa de actividad femenina, al menos hasta bien finalizado el pasado siglo, lo cual debiera alertar sobre la insuficiencia de nuestras políticas públicas para reducir los costes de la reproducción, tanto en términos económicos como laborales, al no facilitar, como debieran, la integración y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo.

La necesidad y oportunidad de la protección social por hijos a cargo se puede justificar desde diferentes perspectivas.

En efecto, las políticas de protección social a las familias se fundamentan en el reconocimiento de los beneficios que comporta para la sociedad la decisión de éstas de tener hijos. Si bien la relevancia de la familia puede valorarse de forma muy distinta dependiendo de las ideologías o los códigos culturales, lo que es innegable es la importancia social e instrumental de dicha institución: reproducción de una sociedad, primer ámbito de socialización de los individuos y de solidaridad, entre otras muchas.

Es evidente que la opción de tener o no tener hijos obedece a causas muy diversas y complejas, pero el coste económico sobre los presupuestos familiares y sobre las trayectorias laborales de tener hijos pesa sobremanera en esa decisión.

Un primer objetivo, por tanto, es la compensación pública a las familias por los gastos que supone el cuidado de los hijos; en definitiva, complementando las rentas de trabajo, que siempre tienen un carácter individual y no considera el tamaño de las familias que deben mantenerse con éstas (González Sancho, 1989). Se trataría, pues, de reducir la desigualdad de oportunidades entre los ciudadanos que tienen hijos y los que no los tienen. Es por ello que en prácticamente todos los regímenes públicos de Seguridad Social los gastos de la infancia constituyen una de las principales necesidades básicas, y de ahí que la protección por hijo a cargo constituya una de las ramas clásicas de la Seguridad Social. Como han señalado varios estudios<sup>3</sup>, el factor más determinante de la pobreza en los hogares con niños es, junto a la precariedad en el trabajo, la absoluta insuficiencia de las prestaciones monetarias a las familias, incluso para escapar de la pobreza extrema. El diagnóstico es bien conocido y ya esbozado en el capítulo anterior: en España las tasas de pobreza relativa en la infancia son muy superiores a las de la media europea y las tasas de pobreza infantil son superiores a las del conjunto de la población<sup>4</sup> (característica común a la de la mayoría de los países europeos). Esas tasas, además, han aumentado en el tiempo y son marcadamente elevadas en los hogares con un solo progenitor y en los hogares de mayor tamaño. La contribución de las prestaciones por hijo a cargo en nuestro país para mitigar ese riesgo es, en la práctica, inapreciable. A nivel comparado, allí donde las prestaciones familiares son de mayor intensidad, la pobreza infantil es, lógicamente, menor.

<sup>3</sup>Entre otros, "Familia, infancia y privación social". Madrid, 2006. Fundación Foessa. Cáritas Española, Ed.

<sup>4</sup> En 2006, esa tasa, para un umbral del 50% de la renta media, era del 17% frente al 13% para el total de la población. En la Unión Europea esas cifras eran del 11% y el 10% respectivamente.

Asociado al anterior objetivo, casi todos los sistemas proporcionan, al menos, más protección monetaria a las familias con menos recursos. La Recomendación 92/442/CEE sobre *Convergencia de los objetivos y políticas de protección social*, por ejemplo, sitúa como objetivo prioritario de las políticas de apoyo a las familias el desarrollo de prestaciones suficientes para las familias más necesitadas y con mayor número de hijos, y es generalizada la recomendación por las más diversas instituciones de que se procure una protección específica y de mayor intensidad a todas las familias monoparentales.

Un segundo objetivo de las políticas de ayuda a la familia es influir sobre la evolución demográfica. Tal objetivo ha tenido y tiene su máxima expresión en las políticas familiares francesa y belga. En esta etapa de nuestra historia social, los problemas ligados a la evolución de la población y sus posibles efectos sobre los sistemas de pensiones, de atención sanitaria y de cuidados de larga duración, ocupan un lugar preferente en las políticas sociales, ya que el descenso de las tasas de natalidad sitúa a muchos países, entre ellos el nuestro, por debajo del nivel de relevo de las generaciones. Más allá de las objeciones a las políticas de corte natalista, entre otros motivos por sus magros resultados en relación al esfuerzo económico realizado, la finalidad de toda política familiar ha de ser la minoración de aquellos obstáculos, especialmente de tipo económico y laboral, que dificultan que los padres puedan ejercer la libertad de tener los hijos que deseen. Según muestran varias encuestas, las parejas desearían tener más hijos si los costes directos y de oportunidad no fuesen tan altos.

La Comisión Europea, por medio de la comunicación<sup>5</sup> *"El porvenir demográfico de Europa: transformar un reto en una oportunidad"*, ante la disminución de la natalidad, viene a reconocer la eficacia de las políticas familiares con objeto de crear condiciones favorables para que todos aquéllos que quieran tener hijos puedan cumplir tal aspiración. Mas hay que advertir que el esfuerzo ha de ser continuado para que sus frutos sean perceptibles a largo plazo.

Por último, un objetivo cada vez más presente en las políticas familiares es hacer compatible el cuidado de hijos con la actividad laboral de hombres y mujeres, así como un reparto más equitativo de las responsabilidades familiares. El problema de la conciliación de la vida laboral y familiar afecta fundamentalmente a los hogares con dos ingresos y a los de un solo progenitor. En la medida en que las responsabilidades familiares son asumidas fundamentalmente por las mujeres, ello se traduce, en ausencia de servicios y del marco laboral y social adecuados, en una merma de las oportunidades de promoción profesional, cuando no en el abandono definitivo o temporal del mercado de trabajo y, por tanto, también de sus derechos futuros de Seguridad Social (Meil 2002)

La legislación social española, a pesar de ciertos avances innegables especialmente en las dos últimas décadas, no ha dado satisfacción suficiente para reducir los costes y desventajas de la conciliación entre actividad laboral y vida familiar. La insuficiencia de los servicios a la familia ejerce una presión a la baja sobre el empleo de las mujeres, en especial hacia las que tienen menor cualificación.

Los objetivos anteriormente descritos adquieren mucha más relevancia por el agravamiento de las necesidades de ayuda a las familias debido al incremento de la inestabilidad en el mercado de trabajo y en las propias familias.

---

<sup>5</sup> Bruselas, 12.10.2006.COM(2006) 571 final.

Esta doble, y simultánea, inestabilidad tiene una repercusión evidente en la decisión de tener o no hijos, pero también en el grado de bienestar económico de las familias con hijos por sus mayores necesidades y las menores oportunidades de reinserción en el mercado de trabajo, sea en caso de desempleo o divorcio, por ejemplo. De ahí que junto a los mecanismos de solidaridad horizontal de compensación pública a las familias con hijos, la mayoría de los sistemas hayan complementado la red de protección a las familias con menos recursos mediante una mayor redistribución vertical a favor de éstas.

Las prestaciones monetarias de la Seguridad Social son un instrumento más entre otros que se dirigen al mismo fin (fiscalidad, servicios sociales, normas laborales, etc.), pero se han manifestado como las más eficientes y solidarias para esa función de complementación de rentas y, desde luego, para reducir los niveles de pobreza en los hogares con hijos a cargo.

En síntesis, las políticas de protección a las familias se orientan en la mayoría de los países a compensar los gastos que supone tener hijos para que la calidad de vida de las familias no se vea mermada, a la conciliación de la vida profesional y familiar mediante un reparto equitativo de las responsabilidades, pero también mediante servicios públicos de atención a la infancia y a las personas dependientes, y a una atención mayor a determinadas situaciones familiares, tales como familias con un solo progenitor, familias numerosas y familias de bajos ingresos.

## S.4.2. La protección familiar en España en el ámbito de la Seguridad Social

A pesar de lo atractivo que pudiera resultar el análisis de la accidentada evolución de la protección familiar desde la constitución de los primeros seguros, nos limitaremos a un breve resumen desde que en 1967 se pusieran los cimientos del Sistema de Seguridad Social y, en lo que hace a la protección familiar, se unificaran, por una parte, las dos modalidades de protección existentes hasta esa fecha -el subsidio familiar creado en 1938 y los “pluses familiares” implantados por diferentes reglamentaciones de trabajo-, y por otra, las cuantías de los subsidios de natalidad y nupcialidad que venían concediendo las Mutualidades Laborales.

**Tabla S.4.1. Cuantía de las prestaciones, revisadas en 1971**

<b>Prestaciones de pago periódico al mes</b>	
Asignación por esposa	375 pts.
Asignación por hijo a cargo	250 pts.
Prestación de <i>subnormalidad</i> <sup>6</sup>	3.000 pts.
<b>Prestaciones de pago único</b>	
Asignación por matrimonio	6.000 pts.
Asignación nacimiento hijo	3.000 pts.
Premios natalidad y promoción familiar	cuantías según nº hijos

Una nota característica de estas prestaciones, que se heredarán en reformas posteriores, es la no actualización de sus cuantías durante largos periodos de tiempo.

<sup>6</sup> En 1980 se actualizaría a 6.000 pts. y en 1984 se subsume en las nuevas prestaciones de minusvalía contempladas en la LISMI (Ley 13/1982, de 7 de abril).

Por supuesto, y de acuerdo a su concepción como seguro social, financiado mediante cotizaciones sociales, sus beneficiarios eran, hasta la reforma 1990 que se verá más adelante, los trabajadores afiliados<sup>7</sup>, pensionistas y perceptores de prestaciones periódicas (de desempleo, por ejemplo), independientemente de cuál fuera el nivel de renta.

La importancia de estas prestaciones estaba tanto en su incidencia sobre la renta de las familias<sup>8</sup> como en su peso en los presupuestos públicos. En 1977, por ejemplo, el total del gasto en prestaciones familiares de la Seguridad Social suponía el 10,84% del gasto total en prestaciones económicas<sup>9</sup>; catorce años después venía a suponer el 0,70%, descenso que no cabe atribuir solamente a la reducción de la población a proteger, por la reducción del número de nacimientos, sino más bien a la no actualización de las cuantías de las prestaciones y al peso creciente del gasto en pensiones.

**Tabla S.4.2. Evolución del gasto. Periodo 1977-1991**

	<b>Gasto en protección familiar (millones euros corrientes)</b>	<b>Gasto familiar como % del gasto total en prestaciones económicas</b>
1977	357,98	10,84
1978	360,89	7,92
1979	376,14	6,48
1980	347,00	5,31
1981	317,40	3,96
1982	352,49	3,71
1983	337,59	3,01
1984	327,55	2,54
1985	283,38	1,96
1986	243,14	1,50
1987	206,56	1,16
1988	199,93	1,01
1989	196,98	0,88
1990	190,51	1,17
1991	200,46	0,70

<sup>7</sup> No obstante esa regla general, había excepciones llamativas: los regímenes especiales de Escritores de Libros, Jugadores de Fútbol y Estudiantes carecían de esa protección, y los trabajadores de los regímenes especiales de Representantes de Comercio, Artistas, Toreros y Autónomos sólo tenían derecho a las prestaciones de pago único, si bien en este último existía la previsión de que se pudieran incluir las prestaciones de pago periódico como "mejora voluntaria".

<sup>8</sup> En 1971, por ejemplo, las prestaciones por 2 hijos a cargo suponían el 6,6% del salario medio. En 2006, último dato disponible de la Encuesta de Estructura Salarial del INE, esas prestaciones, para un salario medio de 19.690,88 euros, suponían el 2,9%; con la enorme diferencia, además, de que sólo las podían percibir en 2006 quienes tuviesen rentas por debajo de 8.968,89 euros. Si en 2006 se quisiese mantener la misma relación respecto al salario medio que había en 1971, las prestaciones por hijo a cargo al mes tendrían que situarse en 54 euros en lugar de los 24,25 euros.

<sup>9</sup> Bien es cierto que por entonces el sistema era todavía joven y el peso del gasto en pensiones no tenía la importancia que ahora tiene.

En aquel periodo, la crítica a la protección familiar de la Seguridad Social se centró fundamentalmente en los principios inspiradores de la política familiar franquista, de evidente carácter natalista y de incentivación a la permanencia de la mujer en el hogar. A lo anterior, se añadía la desaprobación por una serie de riesgos que serán constantes a lo largo de los procesos de reforma: la exclusión de las familias no cubiertas por la seguridad social, la ineficacia protectora de sus prestaciones y la cobertura de estados de necesidad inexistentes o, al menos, ajenos a los fines de la Seguridad Social, como eran las asignaciones por nupcialidad y natalidad.

Con ocasión del Acuerdo Económico y Social (A.E.S) de 1984, el Ministerio de Trabajo publicó un documento base para la reforma de la Seguridad para la Comisión Tripartita de aquel Acuerdo (más conocido como *Libro Naranja*<sup>10</sup>), en el que se reconocía que la protección familiar había sido *"la gran sacrificada con motivo de la crisis económica y de las insuficiencias financieras del sistema español de Seguridad Social"*, para, a renglón seguido, recomendar una reordenación en profundidad de esta rama, concretada en la supresión de las anacrónicas asignaciones de pago periódico por cónyuge a cargo, la supresión de las asignaciones familiares de pago único por razón de nupcialidad y natalidad y la concentración de todos los recursos en los subsidios por hijo a cargo.

La Ley 26/85, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y la acción protectora de la Seguridad Social, efectivamente lleva a cabo estas reformas y dispone que los recursos económicos liberados como consecuencia de esa reordenación<sup>11</sup> (supresión de la asignación por esposa<sup>12</sup> y

<sup>10</sup> La protección familiar mereció parecidas críticas en *El Libro Blanco de la Seguridad Social* de 1977. Curiosamente, la principal referencia en los proyectos reformistas de la Seguridad de los últimos catorce años, el Pacto de Toledo, tanto en sus recomendaciones de 1995 como de 2003, no hace una sola recomendación referida a la protección familiar, a pesar de que el problema del envejecimiento de la población y sus efectos sobre el sistema de pensiones está en el origen de éste.

<sup>11</sup> Art 5º: "El Gobierno, por Real Decreto, determinará la nueva cuantía de la asignación mensual por hijos, **a cuyo fin se destinarán los recursos económicos que se liberen como consecuencia de la reordenación de las prestaciones de protección a la familia** dispuesto en el párrafo anterior...."

<sup>12</sup> Supresión motivada, entre otros motivos, por la evidente inconstitucionalidad por discriminación por razón de sexo de la asignación por cónyuge a cargo en favor del varón casado.

de las prestaciones de pago único) serán aplicados a una nueva asignación mensual por hijo a cargo (1.500 pts., equivalentes a 9,02 euros) destinada a los colectivos de afiliados con menores ingresos.

Por tanto, desde esa reforma y hasta 1991, existían dos prestaciones por hijo a cargo, una la de 250 pts. (1,50 €) dirigida a todos los beneficiarios de la Seguridad Social, independientemente de su nivel de renta y sin actualizar desde 1971, y otra de 1.500 pts. destinada también a los beneficiarios de la Seguridad Social, pero bajo prueba de recursos, y que tampoco se actualizaría hasta la siguiente reforma de 1990.

No obstante esa reordenación de las prestaciones mediante el reajuste de las situaciones protegidas, el gasto en protección familiar siguió descendiendo. Entre 1985 y 1990, el gasto en protección familiar se redujo un 33%. La reducción durante ese periodo de la población menor de 18 años en más de un millón de personas podría haberse aprovechado, al menos, para dignificar unas prestaciones a todas luces insuficientes, ocasión desperdiciada, como otras tantas, al no actualizarse las prestaciones. La degradación de la protección familiar ha seguido, en todo caso, un proceso socialmente manejable por la merma que sufrieron sus cuantías congeladas con la inflación. De 1971 a 1991 las cuantías de las asignaciones familiares por hijo a cargo permanecieron fijas, mientras que la inflación se incrementó en ese periodo en un 911,7%.

**Tabla S.4.3. Evolución de asignaciones mensuales. Periodo 1977-2008**

	Asignación mensual hijo a cargo		Asignación mensual menores ingresos	
	Importe real	Hipótesis mantenimiento según IPC	Importe real	Hipótesis mantenimiento según IPC
1971	1,50	1,50	-	-
1985	1,50	10,27	9,02	9,02
1991 hasta junio	1,50	15,06	9,02	13,02
1991 desde julio	-	-	18,03	18,03
2000	-	-	24,25	25,06
2008	-	-	24,25	31,52

El proceso de ratificación de los principales Convenios de la OIT durante la transición democrática, demoró hasta 1988 la ratificación del Convenio 102, de 1952, o norma mínima de Seguridad Social, demora que para el Código Europeo de Seguridad Social, de 1964, se prolongaría hasta 1995. Estos dos instrumentos, que durante los primeros años de la década de los 80 hicieron albergar algunas expectativas sobre el acercamiento a los estándares europeos en materia de protección familiar, quedaron frustradas por la exclusión en ambos de las partes relativas a ésta y que se ha justificado por el incremento del gasto que ello supondría<sup>13</sup>, precisamente en unos momentos en los que el objeto de las reformas era la racionalización del mismo.

No obstante, la ratificación de la Carta Social Europa del Consejo de Europa en 1980 (si bien su ratificación completa no se haría hasta 1988 y el protocolo adicional en 2000), obligaría a España a tener en cuenta las estipulaciones del Convenio 102, ya que, conforme al artículo 12.2 de la Carta, estaríamos comprometidos a mantener la Seguridad Social en un nivel equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación de ese convenio de la OIT<sup>14</sup>. No ha sido así, salvo que en la protección familiar se incluyan otras partidas de gasto ajenas al propósito del Convenio 102.

---

<sup>13</sup> Se calculaba entonces que para cumplir con las exigencias del Convenio 102, el gasto en protección familiar habría de multiplicarse, al menos, por cuatro.

<sup>14</sup> Ahora que se vuelve a hablar de que España probablemente ratifique las partes relativas a la protección familiar en los dos instrumentos arriba mencionados, puede ser interesante recordar las últimas observaciones (2005) que el Comité Europeo de Derechos Sociales, órgano encargado de supervisar la conformidad de las normas de los Estados a la Carta Social Europea, hizo sobre España acerca del grado de cumplimiento del artículo 16 de la Carta relativo a la protección familiar:

- i. Las prestaciones económicas periódicas por hijo en España son insuficientes pues representan un porcentaje insignificante (2,9%) del ingreso medio.
- ii. Dado que las reformas fiscales han favorecido más a las familias que se sitúan en los niveles medios y altos de la renta, el Comité considera que esas reformas no han paliado el carácter insuficiente de las prestaciones por hijo.
- iii. El Comité constata, asimismo, que no existe ninguna prestación especial para las familias con un solo progenitor.
- iv. Concluye el Comité que la situación en España no es conforme al artículo 16 de la Carta ya que las prestaciones familiares no son de un montante suficiente.

Mediante la Ley 26/90, de 26 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, fruto del pacto entre Gobierno y sindicatos, que recoge las principales reivindicaciones sindicales de la huelga general del 14 de diciembre de 1988, se procede a una nueva reordenación de las prestaciones familiares desde una perspectiva que, aunque con retraso y menguado universo protector, introduce algo más de coherencia.

Por una parte, y esta es la principal novedad, se suprime la prestación por hijo a cargo, de carácter incondicionado y cuya cuantía había permanecido incólume en 250 pts. desde 1971, y la asignación por hijo a cargo por menores ingresos pasa a tener carácter universal<sup>15</sup> (protege a todos los hijos, sean o no sus padres beneficiarios de la Seguridad Social), si bien tal protección se limita a las familias con menores recursos, estableciendo en 3000 pts. (18,03€) al mes el importe de la nueva asignación por hijo a cargo, siempre que las familias tuviesen, entonces, unos ingresos inferiores al millón de pesetas. Para las prestaciones por hijos minusválidos, que se verán a continuación, no se exige ese requisito de rentas.

La supresión de la asignación incondicionada por hijo a cargo ha supuesto una reducción drástica del número de beneficiarios. Sobre 1990, el número de beneficiarios se ha reducido en un 85,60%. Reducción que ha continuado produciéndose debido a los límites de renta exigidos. Sobre 1993, año de mayor número de beneficiarios de la nueva prestación establecida por la Ley 26/90, la reducción ha sido del 62,60%. En definitiva, como consecuencia de aquella reforma el sistema de protección por hijo a cargo a través de la Seguridad Social sólo protegería en la actualidad al 10% de los menores de 18 años. La falta de estadísticas en el ámbito de la función pública impide dar siquiera un número aproximado de beneficiarios en ese ámbito, aunque a juzgar por el gasto su número sería más bien pequeño.

---

<sup>15</sup> Las prestaciones familiares por hijo a cargo menor de 18 años así como las asignaciones por minusvalía tendrán la consideración de no contributivas, y desde 2000 se financian exclusivamente mediante aportaciones del Estado a los presupuestos de la seguridad social.

**Tabla S.4.4. Evolución prestaciones por hijo a cargo. Periodo 1989-2008**

Año	Beneficiarios prestaciones hijo a cargo <18 años en la Seguridad Social				Población <18 años
	Asignación hijo a cargo	Complemento menores ingresos Ley 26/85	Total	Nueva prestación Ley 26/90	
1989	5.434.855	747.153	<b>6.182.008</b>		10.642.298
1990	5.085.272	725.253	<b>5.810.525</b>		10.378.103
1991*	4.733.858	690.888	<b>5.424.746</b>	<b>1.193.236</b>	10.115.160
1992				<b>1.546.861</b>	9.863.583
1993				<b>2.235.094</b>	9.604.338
1994				<b>2.081.957</b>	9.332.342
1995				<b>1.766.099</b>	9.053.787
1996				<b>1.702.716</b>	8.782.370
1997				<b>1.620.380</b>	8.532.143
1998				<b>1.536.167</b>	8.310.017
1999				<b>1.452.013</b>	8.126.650
2000				<b>1.364.574</b>	7.993.299
2001				<b>1.183.331</b>	7.916.211
2002				<b>1.088.335</b>	7.913.836
2003				<b>1.070.048</b>	7.969.000
2004				<b>1.047.666</b>	8.002.983
2005				<b>969.051</b>	8.066.611
2006				<b>939.230</b>	8.151.859
2007				<b>883.368</b>	8.261.954
2008				<b>836.201</b>	8.422.290

(\*) Las prestaciones por hijo a cargo anteriores a la Ley 26/90, se abonaron hasta junio de 1991; las prestaciones por hijo a cargo de esa Ley empezaron a causarse a partir del segundo semestre 1991.

Por otra parte, y por primera vez en nuestra legislación, se incluye como prestación, dentro de la modalidad contributiva de la Seguridad Social, la consideración como cotizado, a efectos de la acción protectora de la Seguridad Social (salvo en las prestaciones por desempleo e incapacidad temporal), el primer año del periodo de excedencia por cuidado de hijo.

Las prestaciones familiares por hijo minusválido establecidas en 1990, traen su causa del accidentado camino que siguieron los subsidios económicos de la LISMI derogados por la Ley 26/90. Esta Ley, al implantar las nuevas pensiones de invalidez en la modalidad no contributiva, que venían a sustituir los subsidios de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), condicionó el reconocimiento de las mismas a un límite de ingresos, lo que suponía un empeoramiento de las condiciones que se establecieron para aquellos subsidios derogados.

Por esta razón, se facilitó que la protección para ciertos colectivos de minusválidos se recibiese por la vía de las asignaciones por hijo a cargo sin que para estos supuestos se exigiese límite de ingresos. En puridad, la naturaleza de estas prestaciones por hijo minusválido mayor de 18 años estaría más próxima a las pensiones por discapacidad<sup>16</sup> que a las prestaciones familiares. De hecho, en la revalorización anual han seguido, salvo en los requisitos de renta, la dinámica propia de las pensiones mínimas<sup>17</sup>.

En el ámbito de la protección familiar, la reforma de 1990 nació con la idea de concentrar las ayudas en las familias con menores recursos y acabar con una situación en la que: 1) unas familias tenían doble protección: las prestaciones, si bien exiguas, de la Seguridad Social y las deducciones fiscales por hijo a cargo; 2) otras con menores ingresos que sólo recibían las asignaciones de la Seguridad Social, siempre que el beneficiario estuviese afiliado a ésta; 3) las familias que no recibían ninguna prestación ya que, además de tener escasa o ninguna renta, tampoco estaban afiliados a la Seguridad Social. Se pretendía, pues, situar en una posición de cierta igualdad a todas las familias. Mientras unas recibirían ayuda por vía fiscal, otras la recibirían a través de las prestaciones directas de la Seguridad Social, mediante unas cuantías más o menos cercanas.

---

<sup>16</sup> Su consideración como prestaciones familiares se justificaría por el hecho de que son prestaciones dirigidas a proteger discapacidades congénitas anteriores a la edad de incorporación al mercado de trabajo. También se ha justificado esa ubicación porque si se considerasen como pensiones, sería difícilmente justificable que pudiesen seguir compatibilizando esas prestaciones con las pensiones de orfandad a las que pudieran tener derecho. Independientemente de que parecida compatibilidad se produce respecto a la pensión de viudedad con otras (de jubilación o incapacidad permanente), su consideración como prestaciones familiares no impidió que desde el 1 de enero de 2004, se considerasen incompatibles la pensión de orfandad para los huérfanos mayores de 18 años incapacitados para el trabajo y la asignación económica por hijo a cargo para los mayores de esa edad y un grado de discapacidad igual o superior al 65%, incompatibilidad que se eliminaría en 2006.

<sup>17</sup> Desde 2006 las prestaciones familiares por hijo mayor de 18 años con minusvalía, se equipararon definitivamente a la cuantía mensual de las pensiones no contributivas: 100% de la cuantía de las PNC para las prestaciones por minusvalía con un grado igual o superior al 65%, un 150% de las PNC –gran invalidez- para las prestaciones por minusvalía con un grado igual o superior al 75%. No obstante, estas prestaciones, a diferencia de las pensiones no contributivas por discapacidad, se perciben en 12 pagas en lugar de 14; en computo anual son, pues, inferiores.

Sin embargo, el deterioro, otra vez, de las prestaciones familiares otorgadas por la Seguridad Social, mediante la consabida congelación en toda la década de los 90 de las cuantías de las prestaciones por hijos a cargo menores de 18 años, mientras que las deducciones fiscales sí fueron actualizadas<sup>18</sup>, ha roto el equilibrio a favor de las deducciones fiscales (Panizo Robles, 2000) y, por tanto, ha acentuado los efectos antirredistributivos de éstas.

Mediante Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, se produce otra reforma que amplía el contenido protector al establecer dos nuevas prestaciones que recuerdan, en cierta medida, los premios a la natalidad extinguidos en 1985. Se trata de dos prestaciones económicas de pago único. Una por nacimiento o adopción de tercer hijo o sucesivos, y sujeta a prueba de recursos, por un importe de 450,76 euros, sin actualizar hasta que en 2007 esta prestación es asimilada al complemento de 1.000 euros que establece la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, para los supuestos de nacimiento en familia numerosa, familia con un solo progenitor o discapacidad del menor. La otra por parto o adopción múltiple, de cuantía variable según el número de hijos<sup>19</sup> y no sujeta a prueba de rentas. Esa reforma, de escasa incidencia económica, se complementa con otra medida mucho más lógica: la actualización de las cuantías de las prestaciones de los menores de 18 años, con efecto retroactivo desde el 1/1/1999.

---

<sup>18</sup> Con el añadido de que a partir de 1999 (Ley 40/1998, de 9 de diciembre) se convirtieron en deducciones en la base imponible y no en la cuota. A partir de 2007 (Ley 35/2006, de 29 de noviembre, de Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas y otras modificaciones parciales de normas tributarias) las deducciones vuelven, afortunadamente, a la cuota.

<sup>19</sup> Sus importes van desde 4 veces el importe mensual del SMI cuando nacen dos hijos en el parto, a 12 veces dicho importe cuando nacen 4 o más.

**Tabla S.4.5. Evolución de la cuantía de las prestaciones periódicas de la Seguridad Social por hijo a cargo**

	Importe mensual prestaciones periódicas por hijo					Pago único Nacimiento 3º hijo
	Hijos no discapacitados		Hijos discapacitados			
	< 3 años	De 3 a 18 años	< 18 años y >33% disc.	> 18 años y >65% disc.	> 18 años y >75% disc.	
1998	18,03	18,03	36,06	224,06	336,09	-
1999	23,77	23,77	47,51	228,11	342,19	-
2000	24,25	24,25	48,47	239,60	359,41	450,76
2001	24,25	24,25	48,47	246,07	369,11	450,76
2002	24,25	24,25	48,47	255,67	383,51	450,76
2003	24,25	24,25	48,47	262,83	394,25	450,76
2004	24,25	24,25	48,47	272,03	408,05	450,76
2005	24,25	24,25	48,47	289,57	434,36	450,76
2006	24,25	24,25	48,47	303,33	455,00	450,76
2007	24,25	24,25	48,47	318,87	478,31	450,76
2008	<b>41,67</b>	24,25	<b>83,33</b>	328,44	492,66	<b>1.000,00</b>

A su vez, mediante la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del IRPF, se establece un nuevo supuesto de deducción en la cuota hasta un máximo de 1.200 euros anuales con *la finalidad de compensar los costes sociales y laborales derivados de la maternidad*, para las madres con hijos menores de tres años que trabajen fuera del hogar. La medida no constituye una prestación directa, sino que es una deducción fiscal que, en caso de solicitarse, y sólo en determinados casos, se percibe de forma anticipada a cuenta, es decir, a expensas de una posterior regularización en la declaración de la renta. Traslada, pues, al contribuyente la responsabilidad de notificar su situación familiar y los sucesivos cambios en la misma, lo que fomenta la inseguridad jurídica. La deducción, además, es injusta ya que margina de su percepción a las mujeres que no trabajan, a las trabajadoras en excedencia voluntaria, por ejemplo, por cuidado de hijos, y a los colectivos con condiciones más precarias: trabajadoras sin contrato y en la economía sumergida, perceptoras de prestaciones o subsidios por desempleo, así como perceptoras de rentas mínimas (de gestión autonómica) que no realicen actividades por

cuenta propia o ajena por las deudas de estar incluidas en el correspondiente régimen de la Seguridad Social. Desde 2003, primer ejercicio en el que se aplicó esa deducción, la cuantía no se ha actualizado.

**Tabla S.4.6. Evolución del gasto en prestaciones familiares de la Seguridad Social**

	Millones de euros corrientes	Millones de euros de 2007
1991	200,46	345,99
1992	546,00	894,35
1993	570,99	891,32
1994	579,29	866,62
1995	598,28	857,93
1996	622,78	865,66
1997	639,41	870,88
1998	657,50	883,68
1999	673,15	878,46
2000	830,02	1.042,51
2001	794,70	971,92
2002	814,48	957,83
2003	852,95	977,48
2004	864,40	959,48
2005	900,32	963,34
2006	935,22	974,50
2007	998,22	998,22

Con posterioridad a esa fecha, si bien el hecho familiar ha estado mucho más presente en la agenda política, su incidencia se ha hecho notar especialmente en el ámbito de la conciliación y de la igualdad.

Por una parte, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, incorpora medidas de diversa naturaleza encaminadas tanto a favorecer la conciliación de la vida laboral, personal y familiar como a mejorar la situación de la mujer en el mercado de trabajo y, por tanto, en sus carreras de cotización. Sin ánimo de exhaustividad, señalamos algunas de las más importantes:

1. El reconocimiento de una nueva prestación económica de paternidad, exclusiva del padre, y su correspondiente período de descanso durante el que continúa la obligación de cotizar, tanto por nacimiento de hijo como por acogimiento y adopción.
2. Ampliación de uno a dos años el período considerado como cotizado, a efectos de la acción protectora de la Seguridad Social, del período de excedencia que los trabajadores disfruten en razón de cada hijo o menor acogido, en los supuestos de acogimiento familiar permanente o preadoptivo, periodo que se amplía en los supuestos de familias numerosas a 30 meses en el caso de familias numerosas de categoría general, o a 36 meses en el supuesto de familias de categoría especial.
3. Apertura no contributiva de ese derecho al considerar como cotizados, a efectos de las pensiones de jubilación e incapacidad permanente, en el supuesto de mujeres fuera del sistema de Seguridad Social en el momento del parto, 112 días (equivalentes a las 16 semanas de descanso por maternidad) por cada parto de un solo hijo, a los que se sumarían otros 14 días por cada hijo a partir del segundo, en el caso de parto múltiple.
4. Consideración como cotizados a tiempo completo los períodos de reducción de jornada por cuidado de hijos (los dos primeros años, en el supuesto de cuidado de menores de 8 años), discapacitados mayores de 8 años y otros familiares hasta el 2º grado (el primer año), que traigan consigo una reducción proporcional del salario.

Por otra parte, mediante la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se facilita que los cuidadores de familiares dependientes puedan adquirir derechos propios en materia de Seguridad Social al quedar incluidos obligatoriamente en el Régimen General de la Seguridad Social mediante la suscripción de un convenio especial según se regula en el RD 615/2007, de 11 de mayo.

En el ámbito estricto de la protección por hijos a cargo, lo más destacable ha sido la iniciativa de establecer, mediante la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, una deducción por nacimiento o adopción en el IRPF y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por el mismo concepto, de 2.500 euros, cuantía que se puede incrementar hasta 3.500 euros en caso de discapacidad del menor, de familia numerosa o familia con un solo progenitor. Frente a la insuficiencia de las prestaciones periódicas, esta cuantía por nacimiento se encuentra entre las más altas de Europa.

Asimismo, esa Ley contempla un incremento del 18% del límite de rentas para acceder a las prestaciones económicas por hijo a cargo no minusválido<sup>20</sup>, una ligera mejora en las prestaciones por hijo a cargo menores de 3 años, pasando de 291 a 500 euros anuales, y una mejora también para los menores de 18 años con discapacidad igual o superior al 33%, cuya prestación pasa de 581,66 a 1.000 euros anuales.

Pero sin duda, lo más llamativo ha sido el cuestionamiento de la deducción por nacimiento o adopción en razón de la universalidad de esta prestación. Aun reconociendo que los recursos dedicados a esa nueva prestación podrían estar mejor dirigidos a proteger a las familias con menores recursos, sorprenden, sin embargo, las escasas referencias a la absoluta ineficacia protectora de las prestaciones principales, es decir, las prestaciones económicas de carácter periódico por hijo a cargo que concede la Seguridad Social en la actualidad, las cuales, además, están condicionadas al nivel de renta.

---

<sup>20</sup> El límite de rentas queda establecido en 2008 en 11.000 euros anuales, cuantía que se incrementa en un 15% por cada hijo o menor acogido a cargo, a partir del segundo, incluido éste. En el supuesto de familias numerosas, los ingresos anuales no podrán ser superiores a 16.655,70 euros en los supuestos de que concurren 3 hijos a cargo, incrementándose en 2.681,56 euros por cada hijo a partir del cuarto, incluido éste.

Aparte de que en el derecho comparado la universalidad de las prestaciones familiares es prácticamente la norma, también la OIT ha recomendado que no se condicionen al nivel de renta, por una parte a causa de la complejidad gestora que conlleva la comprobación de rentas y los costes que acarrea solamente para excluir a las familias con mayores recursos; y por otra, por la dificultad de adaptarse de inmediato a los cambios en la situación familiar, por ejemplo, en caso de divorcio o abandono familiar, o de variación brusca en el nivel de rentas, por ejemplo, en caso de desempleo.

Otro de los argumentos clásicos a favor de la universalización es que no se podría pedir a las clases medias y altas mayor esfuerzo fiscal si no se benefician ellas mismas del sistema. Como muestra la experiencia internacional, si se quiere un sistema eficaz, lo recomendable es que éste proteja a todos los ciudadanos. Un sistema dirigido únicamente a los pobres, es un pobre sistema, como lo demuestra, entre otras, la experiencia española. Si existen argumentos para justificar la universalización de ciertas prestaciones de pago único, no es comprensible que ese carácter se cuestione para las prestaciones periódicas, salvo que los recursos sean insuficientes y aconsejen la distribución de éstos según prioridades sociales de acuerdo a la máxima de que a mayor necesidad mayor protección, bajo los principios de solidaridad y equidad, básicos en las políticas públicas.

En fin, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, además de ampliar el concepto de familia numerosa<sup>21</sup>, la disposición adicional vigésimo séptima incorpora otra importante novedad, la revalorización anual de las prestaciones familiares de la modalidad no contributiva, conforme a los criterios que rigen para las pensiones (artículo 48 de la LGSS). No obstante, en 2008 las cuantías de éstas seguían sin actualizarse.

---

<sup>21</sup> A partir de esta Ley, se considerará familia numerosa la que esté compuesta por el padre o la madre con dos hijos cuando haya fallecido el otro progenitor.

En 2007, último ejercicio presupuestario cerrado, el gasto en prestaciones económicas dirigidas a las familias ascendió a 998,22 millones de euros, lo que representa el 1,1% del total del gasto en prestaciones económicas de la Seguridad Social y su peso sobre el PIB no llegaba a una décima del mismo (0,095%). Aún integrando en este cálculo el gasto en prestaciones familiares de la función pública y el coste de las excedencias en términos de cotización que el sistema reconoce a los padres, el gasto apenas supera la décima del PIB. Treinta años atrás ese esfuerzo suponía 3 décimas, lo que tampoco es mucho, pero explica, en términos de gasto, la evolución que esta rama clásica de protección social ha seguido según se ha expuesto de forma resumida.

La distribución del gasto según la tipología de las prestaciones familiares de la Seguridad Social nos muestra otra peculiaridad más. La prestación por hijo a cargo no minusválido sólo representa el 21,36% del total de gasto en prestaciones familiares, mientras que las prestaciones por hijo con minusvalía, cuya ubicación más apropiada bien pudiera ser, como señalábamos con anterioridad, el capítulo de pensiones, representaba en 2007 prácticamente el 73% del gasto.

**Tabla S.4.7. Desglose del gasto en prestaciones familiares de la Seguridad Social en 2007**

	<b>Millones de euros</b>	<b>Distribución en %</b>
<b>De pago periódico</b>	<b>940,78</b>	<b>94,25</b>
<i>Hijo a cargo</i>	<i>213,25</i>	<i>21,36</i>
<i>Hijo con minusvalía</i>	<i>727,53</i>	<i>72,88</i>
<b>Por nacimiento de hijo</b>	<b>4,88</b>	<b>0,49</b>
<b>Por parto múltiple</b>	<b>18,60</b>	<b>1,86</b>
<b>Por nacimiento de hijo Ley 35/2007.</b>	<b>33,96</b>	<b>3,40</b>
<b>TOTAL</b>	<b>998,22</b>	<b>100,00</b>

Por razones muy diversas, en España se ha dado prioridad a los beneficios fiscales, hasta el punto de casi cuadruplicar el importe de las prestaciones directas por hijo a cargo que concede la Seguridad Social y las Mutualidades de Funcionarios y Clases Pasivas. Cabe señalar al respecto que es una opinión muy generalizada de los expertos, el cuestionamiento a este tipo de ayudas y máxime cuando van en detrimento de las ayudas directas. La OIT, entre otras instituciones, ha señalado en varios documentos la preferencia por las prestaciones directas de la Seguridad Social ya que socialmente son más justas y proporcionan a las familias una asistencia lógica y uniforme; por contra, las prestaciones fiscales no siempre favorecen a las personas con rentas más bajas, quienes por sus bajos ingresos están exentas de la imposición y por tanto no reciben los beneficios fiscales. Además, ese tipo de ayuda se percibe más como una medida de ahorro, por la menor aportación a la hacienda pública, que como una verdadera intervención para mejorar la situación familiar.

**Tabla S.4.8. Coste de algunas medidas de apoyo a las familias en España en 2007 (en euros)**

	<b>Prestaciones económicas directas</b>	<b>Beneficios fiscales</b>
Prestaciones por hijo a cargo	992.681.592	
Pagos únicos por nacimiento y adopción	39.562.375	
Excedencia por cuidado de hijo o familiar	190.820.000	
Deducciones por hijo <3 años (100 € mes)		805.830.000
Prestación por nacimiento (2.500 €)		557.400.000
Reducción BI por hijos <25 años		2.523.411.045
Reducción BI por cuidado hijos <3 años		212.010.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.223.063.967</b>	<b>4.098.651.045</b>

Fuente: Informe sobre cumplimiento de los compromisos establecidos para las prestaciones y medidas de apoyo a las familias en los distintos instrumentos internacionales. Ministerio de Trabajo e Inmigración. 15 de septiembre de 2008.

En definitiva, en el momento presente, y dentro del ámbito de la Seguridad Social, la protección familiar puede caracterizarse por los siguientes rasgos:

1. Las cuantías de sus prestaciones periódicas tienen un valor marginal y son absolutamente insuficientes para cumplir con los principales objetivos de la protección familiar, esto es, la reducción de la desigualdad de oportunidades entre los ciudadanos con hijos y sin hijos y la reducción de la pobreza infantil.
2. Esas cuantías no responden a un patrón o módulo determinado de bienestar (sobre la renta, el salario medio, etc.) que permita adecuar el importe de las prestaciones a la evolución del bienestar general; muy al contrario, su escasa intensidad protectora viene determinada más bien por el objetivo de contención del gasto en estas prestaciones.
3. A la insuficiencia de las cuantías se añade la degradación de éstas con el paso del tiempo al excluirlas de la actualización anual según la evolución de los precios.
4. A pesar de los escasos recursos destinados a las prestaciones de pago único, éstas no obedecen a un verdadero estado de necesidad que deba ser protegido cuando existen tantas lagunas protectoras en la asignación fundamental, la periódica por hijo a cargo.
5. Contrariamente a las más diversas recomendaciones, no existe una protección específica o de mayor cuantía para las familias con un solo progenitor, salvo los 1.000 euros adicionales en la prestación de pago único por nacimiento o adopción, o con mayor número de hijos.
6. La Seguridad Social española no se ha adecuado suficientemente a los cambios familiares y aun reconociendo los avances en materia de igualdad, éstos se han construido en cierta medida al margen de las políticas familiares, especialmente de aquéllas que permiten una mejor conciliación entre la maternidad y la actividad laboral.

7. Las prestaciones no económicas de la Seguridad Social, concretamente el reconocimiento de ciertos períodos como cotizados en caso de excedencia por cuidado de hijos, por maternidad en situación de no alta en la Seguridad Social o complementado hasta el 100% la cotización por reducción de jornada por cuidado de hijos, discapacitados y otros familiares, son mejorables y van en una dirección apropiada que en el futuro habrá que reforzar.

### S.4.3. La protección familiar en la Unión Europea

Aunque este aspecto se trata con más detalle en otro capítulo de este estudio, la valoración de las políticas por hijo a cargo en España quedaría incompleta si no se relacionara con algunos aspectos básicos de la protección en los países de nuestro entorno. Si bien existen grandes similitudes en cuanto a los desafíos a los que se enfrentan la práctica totalidad de los países (debilitamiento de las redes familiares de apoyo, incremento de la inestabilidad y vulnerabilidad familiar, reducción de las tasas de fecundidad, envejecimiento demográfico, etc.) las políticas familiares son sumamente divergentes y heterogéneas según los países. Tanto los principios como las prácticas varían fuertemente de un país a otro, a causa de particularidades históricas y a prioridades sociales.

Según el Sistema Europeo de Estadísticas (SEEPROS), la función Familia aglutina los gastos por prestaciones de maternidad, las asignaciones familiares por hijo a cargo, sujetas o no a prueba de recursos, las prestaciones familiares de pago único en dinero, las prestaciones que para esta misma función puedan conceder las empresas a sus trabajadores así como ciertas prestaciones en especie, o servicios sociales proporcionados por las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Educación y Administraciones Educativas por cuidado y educación infantil. En esta metodología se excluyen los beneficios fiscales que puedan percibir las familias.

España en 2006 dedicaba el 5,7% de sus gastos en prestaciones sociales a la función Familia. En aquel mismo año, la Unión Europea dedicaba el 8,0% y los países más avanzados en esta función porcentajes por encima del 10%. España sería, junto a Italia, Portugal y Polonia, uno de los países que menos recursos dedica a la protección familiar.

**Tabla S.4.9. Gasto en la función Familia como porcentaje del gasto en prestaciones sociales**

Luxemburgo	16,9
Islandia	14,9
Irlanda	14,7
Dinamarca	13,1
Hungría	13,0
Noruega	12,4
Estonia	12,1
Finlandia	11,6
Alemania	11,1
Chipre	10,8
Austria	10,4
Letonia	10,2
Suecia	9,8
Lituania	9,0
Rumania	8,9
Francia	8,6
Eslovenia	8,6
<b>UE</b>	<b>8,0</b>
Eslovaquia	7,8
República Checa	7,6
Bulgaria	7,4
Bélgica	7,1
Malta	6,3
Grecia	6,2
Reino Unido	6,1
Holanda	5,8
<b>España</b>	<b>5,7</b>
Portugal	5,1
Italia	4,5
Polonia	4,4

En términos de PIB, el gasto en España suponía el 1,2%; la media europea se situaba en el 2,1%. Advertimos, no obstante, de dos hechos que pueden conducir a errores interpretativos. El primero, que desde el año 2000 la estadística recoge de forma más exacta los gastos en especie por cuidado infantil a cargo de las Comunidades Autónomas. El incremento del gasto del 0,5% del PIB en 1999 al 1% en 2000 y siguientes, no se debe a una mejora brusca de esa intensidad en la protección sino a una mejor elaboración estadística.

El segundo, que contra el criterio de excluir del cómputo de gasto las deducciones fiscales por hijo, a partir del año 2003 se incluye como gasto la nueva deducción por maternidad del IRPF, a mujeres que trabajan fuera del hogar con hijos menores de 3 años, lo cual puede conducir bien a incorporaciones análogas por parte de otros países, bien a rectificar los datos relativos a España. Siguiendo ese mismo criterio, es probable que la asignación de 2.500 € por nacimiento de hijo se incorpore en esa estadística como gasto a partir de 2007. Si de ese gasto de la función Familia contabilizamos exclusivamente las prestaciones económicas por hijo a cargo, es decir, excluyendo tanto el gasto en prestaciones económicas por maternidad como el gasto en servicios, España se situaría en el último lugar de la Unión Europea con 2 décimas en porcentaje del PIB. Aun corrigiendo el gasto por paridades de poder de compra por habitante, España seguiría ocupando las últimas posiciones junto a Bulgaria, Letonia, Lituania y Rumania.

**Tabla S.4.10. Comparativa UE**

	Gasto en la <b>Función Familia</b> (prestaciones económicas +servicios)			Gasto en <b>prestaciones económicas por hijo a cargo</b>		
	En % del PIB	En paridades poder de compra por habitante	UE-15=100	En % del PIB	En paridades poder de compra por habitante	UE-15=100
Dinamarca	3,7	1.100,1	196,2	0,9	285,8	83,3
Luxemburgo	3,4	2.228,6	397,5	2,4	1.627,4	474,5
Alemania	3,1	825,4	147,2	2,2	595,8	173,7
Austria	2,9	863,2	154,0	2,2	663,6	193,5
Finlandia	2,9	807,0	143,9	0,9	253,5	73,9
Suecia	2,9	863,7	154,0	0,9	261,6	76,3
Hungría	2,8	431,9	77,0	1,5	227,7	66,4
Irlanda	2,5	864,3	154,1	2,2	735,8	214,5
Francia	2,5	662,0	118,1	1,7	461,5	134,5
<b>UE</b>	<b>2,1</b>	<b>560,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1,3</b>	<b>343,0</b>	<b>100,0</b>
Bélgica	2,0	573,5	102,3	1,5	423,1	123,4
Chipre	1,9	421,6	75,2	1,5	338,3	98,6
Eslovenia	1,9	400,4	71,4	0,8	175,7	51,2
Holanda	1,6	492,8	87,9	0,6	194,0	56,6
Reino Unido	1,6	443,8	79,2	1,1	303,4	88,5
Estonia	1,5	236,8	42,2	0,6	107,9	31,5
Grecia	1,5	331,2	59,1	0,7	173,8	50,7
República Checa	1,4	251,4	44,8	0,5	103,4	30,1
<b>España</b>	<b>1,2</b>	<b>286,4</b>	<b>51,1</b>	<b>0,2</b>	<b>72,6</b>	<b>21,2</b>
Italia	1,2	281,0	50,1	0,5	116,2	33,9
Letonia	1,2	152,9	27,3	0,6	67,6	19,7
Portugal	1,2	214,2	38,2	0,6	93,4	27,2
Rumania	1,2	111,1	19,8	0,5	50,0	14,6
Eslovaquia	1,2	180,2	32,1	0,5	84,3	24,6
Bulgaria	1,1	92,5	16,5	0,5	46,9	13,7
Lituania	1,1	153,3	27,3	0,4	56,2	16,4
Malta	1,1	204,3	36,4	1,0	181,7	53,0
Polonia	0,8	101,2	18,0	0,6	76,5	22,3

Fuente: EUROSTAT

No obstante la heterogeneidad en las políticas familiares, es posible aproximarse a ciertos rasgos comunes, como los siguientes.

En casi todos los países de la Unión Europea las prestaciones por hijo a cargo se conceden independientemente de la renta. Sólo siete países (República Checa, España, Italia, Chipre, Malta, Portugal y Eslovenia) modulan sus cuantías en función de ésta o las limitan para las familias con rentas por debajo de un nivel determinado. En este último caso, España sitúa el límite de rentas en un nivel muy bajo, 11.000 euros en 2008, lo que restringe aún más el colectivo a proteger, frente a los 28.518 euros de Portugal o los 68.749 de Italia<sup>22</sup> para ese mismo año.

Aunque tampoco es general, muchos países modulan las cuantías en razón de la edad, es el caso de República Checa, Francia, Luxemburgo, Holanda, Austria y Polonia con prestaciones de cuantía creciente según aumenta la edad, pues se considera que el nivel de vida de las familias se reduce en cuanto los menores van alcanzando la adolescencia; por el contrario, Dinamarca, Lituania y Portugal conceden prestaciones decrecientes.

En aquellos países donde las políticas natalistas tienen más importancia, las prestaciones por hijo van incrementando sus cuantías en razón del número de hijos. Es el caso de Francia, Bélgica, Irlanda o Luxemburgo.

Aunque la norma más general es que la edad límite se fije en los 18 años, existen excepciones a esa regla, como se observa en el cuadro siguiente. Lo que sí es muy habitual es que la edad límite se amplíe en los supuestos de estudios y formación profesional, así como en los casos de enfermedad grave o discapacidad del hijo a cargo. Tampoco aquí nuestra legislación es muy generosa.

---

<sup>22</sup> Ese límite opera para una familia con 2 hijos, si tuviera 4, por ejemplo, el límite se sitúa en 82.783 euros en 2008.

**Tabla S.4.11. Comparativa de prestaciones por hijo**

	<b>Edad límite</b>	<b>Ampliación por razón de estudios</b>	<b>Ampliación por enfermedad grave o discapacidad</b>
Bélgica	18	25	21
Bulgaria	20	-	-
República Checa	15	26	26
Dinamarca	18	-	-
Alemania	18	25	Ilimitada
Estonia	16	19	-
Grecia	18	22	Ilimitada
España	18	-	Ilimitada
Francia	20	-	-
Irlanda	16	19	19
Italia	18	-	Ilimitada
Chipre	18	23-25	Ilimitada
Letonia	15	20	-
Lituania	18	24	-
Luxemburgo	18	27	27
Hungría	18	23	-
Malta	16	21	-
Holanda	17	-	-
Austria	18	26	Ilimitada
Polonia	18	24	-
Portugal	16	18, 21 o 24	24
Rumanía	18	-	-
Finlandia	17	-	-
Eslovenia	18	26	26
Eslovaquia	16	25	18
Suecia	16	-	-
Reino Unido	16	20	-

Fuente: MISSOC. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en)

En cuanto a las fuentes de financiación, si bien en la inmensa mayoría de los países estas prestaciones se financian mediante la fiscalidad general y son, por consiguiente, de carácter universal, en otros su financiación es mixta, mediante cuotas generalmente patronales, y aportaciones públicas, es el caso de Francia, Suiza, Austria y Portugal; en otros, exclusivamente mediante cotizaciones sociales, como en Bélgica, Grecia e Italia, lo cual limita el ámbito protector a los trabajadores y a otros beneficiarios del sistema, como los desempleados o los pensionistas.

Pero es en la intensidad protectora de las prestaciones económicas donde se sitúan las mayores diferencias. Sea cual fuere el modelo Estado de Bienestar, las prestaciones por hijo a cargo tienen unas cuantías razonables en los países centrales de la Unión Europea. Incluso en aquellos países tomados como modelo o referencia por su mayor esfuerzo en servicios de atención a la infancia y a la conciliación, como son los países nórdicos, las prestaciones económicas son significativas. El siguiente cuadro nos da una visión aproximada de ese esfuerzo en 2008 ya que, en algunos países, los importes que ahí se reflejan se incrementan en razón de la edad de los menores, de la situación laboral de los padres o cuando hay un solo progenitor. A estas prestaciones, también en un buen número de países habría que añadir otras de las que da cumplida información el sistema de información mutua sobre la protección social (MISSOC) de la UE.

**Tabla S.4.12. Importe mensual, en euros, de las prestaciones por hijo en algunos países de la UE. Situación a enero de 2008.**

	Número de hijos			
	1	2	3	4
<b>Modelo nórdico</b>				
Suecia	111,00	233,00	382,00	584,00
Finlandia	100,00	210,50	341,50	493,00
Noruega	121,00	242,00	363,00	484,00
<b>Modelo continental</b>				
Francia	-	120,92	275,84	430,76
Bélgica	80,17	228,51	449,98	671,47
Alemania	154,00	308,00	462,00	641,00
Austria	105,40	230,90	391,40	620,10
<b>Modelo liberal</b>				
Irlanda	160,00	320,00	515,00	710,00
Reino Unido	106,00	177,00	248,00	319,00
<b>Modelo mediterráneo</b>				
España	24,25	48,50	72,75	97,00
Grecia	8,22	24,65	55,47	67,38
Italia <sup>23</sup>	137,50	258,33	375,00	500,00

Fuente: MISSOC [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en)

<sup>23</sup> Para Italia hemos tomado como referencia una renta inferior a 12.712,50€ anuales. En ese país, las cuantías de las prestaciones están en función inversa a los ingresos familiares y son directamente proporcionales al número de miembros de la familia. La escalas según esas variables pueden verse en la siguiente página: [http://www.inps.it/doc/TuttoINPS/Prestazioni/Le\\_prestazioni\\_a\\_sostegno\\_del\\_reddito/L\\_assegno\\_per\\_il\\_nucleo\\_familiare/index.htm#N65613](http://www.inps.it/doc/TuttoINPS/Prestazioni/Le_prestazioni_a_sostegno_del_reddito/L_assegno_per_il_nucleo_familiare/index.htm#N65613).

Pero como mejor se observa el esfuerzo en prestaciones familiares es viendo el efecto conjunto de todas las prestaciones que las familias pueden recibir. De acuerdo a las estadísticas de EUROSTAT sobre renta disponible<sup>24</sup>, según un modelo de la OCDE, el resultado sería el siguiente para 2007.

**Tabla S.4.13. Importe *anual* de las prestaciones familiares para una familia con dos hijos según varios niveles de rentas (en % del salario medio –SM-)**

	Un solo progenitor con 2 hijos y un salario igual 67% del SM	Pareja con 2 hijos, con un único salario igual al 100% del SM	Pareja con 2 hijos y 2 salarios, uno igual al 100% del SM, el otro al 33% del SM	Pareja con 2 hijos y 2 salarios. Uno equivalente al 100% SM, el otro al 67% del SM	Pareja con 2 hijos y 2 salarios, equivalentes, ambos al 100% SM
UE-27	1.421,34	1.186,57	1.055,05	1.040,80	1.018,19
UE-25	1.488,66	1.242,34	1.102,51	1.087,36	1.063,32
UE-15	1.652,20	1.368,48	1.210,10	1.198,38	1.178,42
Bélgica	3.180,12	3.180,12	3.180,12	3.180,12	3.180,12
Bulgaria	233,15	233,15	233,15	233,15	233,15
República Checa	1.534,33	1.534,33	1.369,58	1.172,09	890,13
Dinamarca	7.847,96	3.010,23	3.010,23	3.010,23	3.010,23
Estonia	920,33	460,16	460,16	460,16	460,16
Irlanda	11.088,48	5.578,32	3.780,00	3.780,00	3.780,00
Francia	1.429,82	1.429,82	1.429,82	1.429,82	1.429,82
Italia	2.840,04	1.890,96	954,96	890,16	747,48
Chipre	686,54	686,54	686,54	686,54	686,54
Letonia	301,67	301,67	301,67	301,67	301,67
Lituania	361,45	361,45	361,45	361,45	361,45
Luxemburgo	5.676,72	5.676,72	5.676,72	5.676,72	5.676,72
Hungría	1.317,68	1.212,65	1.212,65	1.212,65	1.212,65
Malta	1.294,55	871,72	448,87	121,13	121,13
Holanda	1.830,00	1.924,18	1.830,00	1.830,00	1.830,00
Austria	4.516,80	4.516,80	4.516,80	4.516,80	4.516,80
Portugal	707,72	707,72	651,04	559,52	559,52
Rumania	403,26	331,25	331,25	331,25	331,25
Eslovenia*	2.175,55	1.977,78	1.209,06	1.000,58	658,76
Eslovaquia	383,72	383,72	383,72	383,72	383,72
Finlandia	3.404,40	2.526,00	2.526,00	2.526,00	2.526,00
Suecia	2.854,02	2.854,02	2.854,02	2.854,02	2.854,02
Reino Unido	2.307,37	2.307,37	2.307,37	2.307,37	2.307,37
Islandia	5.351,08	3.388,45	2.545,69	1.702,94	860,18
Noruega	4.363,50	2.909,00	2.909,00	2.909,00	2.909,00
Suiza	3.231,27	3.231,27	3.231,27	3.231,27	3.231,27

Fuente: EUROSTAT

(\*) Datos de 2006.

<sup>24</sup> La renta disponible, o ganancia neta, es el resultado de restar a un determinado porcentaje del salario medio de un trabajador de la industria y los servicios los impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social y sumarle las prestaciones familiares. Estas últimas son las que se reflejan en el cuadro.

Lamentablemente en la información que proporciona EUROSTAT no figuran datos relativos a los ingresos por prestaciones familiares de Alemania, España, Grecia y Polonia. No obstante nos permitimos la licencia de hacer el cálculo para España. En cualquiera de los niveles de salarios que recoge ese modelo, no habría derecho a percibir las prestaciones familiares al sobrepasar el límite de rentas.

Salario medio bruto en España en 2007 según EUROSTAT: 21.721,09€

Límite de rentas prestaciones familiares por 2 hijos en 2007: 10.664,90€

**Tabla S.4.14. Ingreso por prestaciones en España**

España	Un solo progenitor con 2 hijos y un salario igual al 67% del SM	Pareja con 2 hijos, con un único salario igual al 100% del SM.	Pareja con 2 hijos y 2 salarios, uno igual al 100% del SM, el otro al 33% del SM	Pareja con 2 hijos y 2 salarios. Uno equivalente al 100% SM, el otro al 67% del SM	Pareja con 2 hijos y 2 salarios, equivalentes, ambos al 100% SM.
<b>Ganancia media</b>	14.480,72	21.721,09	28.961,45	36.201,81	43.442,17
<b>Límite P. Familiar</b>	10.664,90	10.664,90	10.664,90	10.664,90	10.664,90
<b>Prestaciones</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

## S.4.4. Resumen y conclusiones

Después de más de 30 años de deterioro de las prestaciones por hijo a cargo, cualquier alternativa razonable debiera huir de una mera remodelación que se complaciera con revisar ligeramente al alza unas prestaciones económicas que, además de insuficientes para aliviar la pobreza en los hogares con hijos a cargo, benefician a muy pocas familias. Si bien sería recomendable la existencia de un amplio consenso sobre la necesidad de una reforma integral de la protección familiar que dé solución a los problemas que plantea el cambio familiar, la respuesta ha de ser necesariamente política pues nos encontramos ante opciones que reflejan valores y preferencias concretas.

La primera opción sería dilucidar qué peso tendrían en esa deseable política los tres espacios a los que se dirigen las políticas familiares: la protección económica a las familias con hijos, el acceso a los servicios de ayuda a los padres, especialmente los dirigidos a los niños de corta edad, y la conciliación de la vida personal y profesional. Aunque se encaminen a objetivos distintos, como muestra la experiencia en varios países de nuestro entorno, sólo el esfuerzo equilibrado en estos tres ámbitos permitiría dar satisfacción a los retos que el cambio familiar plantea.

Ante la necesidad de mejorar la situación económica de las familias con hijos, el reto es doble. Por una parte, determinar si la Seguridad Social sólo va a proteger a las familias con menor renta o si también, como hemos visto a nivel comparado, debería dar protección a todas las familias con hijos independientemente del nivel de renta. Por otra, si esa protección económica será preferentemente mediante prestaciones directas y periódicas o mediante bonificaciones fiscales. Dilucidar cuál ha de ser el papel de uno y otro instrumento en la protección por hijos a cargo, es una necesidad fuera de toda duda que influiría sobre la solidaridad del sistema.

Sean cuales fueren las opciones, las prestaciones directas de la Seguridad Social deberían ser de una intensidad suficiente como para permitir escapar de la pobreza a las familias con menores recursos e hijos a cargo y prever cuantías superiores para las familias con un solo progenitor y familias con mayor número de hijos.

Siendo los servicios de apoyo a las familias una prioridad indiscutible, que, además, goza de un consenso prácticamente general, no debería plantear excesivas dificultades la elaboración de una política común de atención a la infancia en colaboración con las Comunidades Autónomas, que, a imagen del Sistema Nacional de Dependencia, garantizase un contenido básico de derechos, servicios y recursos en condiciones de igualdad en todo el Estado.

En cualquier caso, esa prioridad a los servicios no debería servir de pretexto para que la Seguridad Social se inhiba de la adecuada protección económica a las familias con hijos a cargo, en la que el Estado sí tiene la competencia exclusiva, y sin la cual la protección a las familias quedaría incompleta.

El objetivo de conciliación de la vida laboral y familiar, si bien remite fundamentalmente al ordenamiento laboral, desde el ámbito de la Seguridad Social sigue teniendo un espacio de realización y perfeccionamiento, entre otras cosas, mediante la consideración como efectivamente cotizados periodos más amplios dedicados al cuidados de hijos y otros familiares, a efectos de los derechos de pensión y de maternidad/paternidad.