

AS FAMILIAS NUMEROSAS ANTE O DEREITO DA SEGURIDADE SOCIAL: PROPOSTAS DE REFORMA

GUILLERMO LEANDRO BARRIOS BAUDOR

Catedrático de Dereito do Traballo e da Seguridade Social
Universidade Rey Juan Carlos
guillermo.barrios@urjc.es

RESUMO

O presente traballo dá conta de diversas propostas en materia de protección social pública das familias numerosas. Propostas, todas elas, que partirían dunhas mesmas premisas básicas; por unha banda, a escasa atención que esta específica cuestión mereceu desde os moi diversos puntos de vista (lexislativo, xurisprudencial, pero especialmente doutrinal) en comparación ao maior tratamento dispensado, por exemplo, aos dereitos de conciliación da vida persoal, familiar e profesional en xeral; e, por outro, a incuestionable necesidade de protexer como corresponde a unhas familias que, polas súas especiais circunstancias, atópanse (ou se poden atopar) nunha situación moito máis vulnerable que outras familias nas que non concorren ditas circunstancias especiais. Por iso é polo que o estado actual das cousas (ou, polo menos, o seu mantemento no tempo) non atope hoxe xustificación algunha.

Palabras clave: Familias numerosas, seguridade social, conciliación.

ABSTRACT

The present paper accounts for various proposals on public social protection of large families. Proposals, all of them, that would start from the same basic premises; on the one hand, the scant attention that this specific question has deserved from the very diverse points of view (legislative, jurisprudential, but especially doctrinal) in comparison to

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

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

SUMARIO

1. PRESENTACIÓN; 2. PROPOSTAS; 2.1. BONIFICACIÓNS CON OCASIÓN DA CONTRATACIÓN DE COIDADORES EN FAMILIAS NUMEROSAS; 2.1.1. EXTENSIÓN DO SEU ÁMBITO DE APLICACIÓN; 2.1.2. AMPLIACIÓN DO CONCEPTO DE COIDADORES DE FAMILIAS NUMEROSAS; 2.1.3. AMPLIACIÓN DA CONDICIÓ DE BENEFICIARIO; 2.1.4. LIMITACIÓN DA ESIXENCIA DE QUE AMBOS OS PROXENITORES TRABALLEN; 2.1.5. EXTENSIÓN DO BENEFICIO POLA CONTRATACIÓN DE MÁIS DUN COIDADOR; 2.1.6. FINANCIAMENTO DO BENEFICIO CON CARGO Á FISCALIDADE XERAL; 2.2. PRESTACIÓN POR INFORTUNIO FAMILIAR; 2.2.1. DELIMITACIÓN COMPETENCIAL; 2.2.2. REVISIÓN DO SEU RÉXIME XURÍDICO; 2.3. PRESTACIÓNS FAMILIARES; 2.3.1. PRESTACIÓNS FAMILIARES DE CARÁCTER CONTRIBUTIVO: EQUIPARACIÓN DE RÉXIMES; 2.3.2. ASIGNACIÓNS ECONÓMICAS POR FILLOS OU MENORES ACOLLIDOS A CARGO; 2.3.2.1. ACTUALIZACIÓN DA SÚA CONTÍA; 2.3.2.2. REMISIÓN PLENA Á REGULACIÓN DE FAMILIAS NUMEROSAS; 2.3.2.3. REVISIÓN DO LÍMITE DE INGRESOS NO SEU CASO ESIXIDO; 2.3.3. PRESTACIÓNS ECONÓMICAS DE PAGO ÚNICO POR NACEMENTO OU ADOPCIÓN DE FILLO EN SUPOSTOS DE FAMILIAS NUMEROSAS; 2.3.3.1. EQUIPARACIÓN DO ACOLLEMENTO AO NACEMENTO E Á ADOPCIÓN; 2.3.3.2. REVISIÓN DO

LÍMITE DE INGRESOS NO SEU CASO ESIXIDO (REMISIÓN); 2.3.3.3. ACTUALIZACIÓN DA SÚA CONTÍA; 2.4. MELLORAS VOLUNTARIAS DA SEGURIDADE SOCIAL; 2.5. OUTRAS PROPOSTAS NO ÁMBITO DA PROTECCIÓN SOCIAL PÚBLICA.

1. PRESENTACIÓN

A estas alturas ningunha dúbida cabe do extraordinario papel que as familias desenvolven na nosa sociedade. Para tal efecto nin sequera resulta necesario remitirse xa aos imprescindibles referentes de carácter nacional (CE) ou internacional (Declaración Universal de Dereitos Humanos, Carta Social Europea, Tratado da Unión Europea, etc.). Entre outras moitas cousas porque a nosa experiencia máis recente non deixa de ofrecernos continuas mostras ao respecto. Neste sentido baste pensar, por exemplo, como as familias constituíron e seguen constituíndo aínda hoxe o último bastión dende o que resistir os embates das graves situacións de crise económica que viñemos padecendo nos últimos anos.

Sucede, non obstante, que, malia o expreso mandato contido no art.º 39 CE, os esforzos realizados polas familias españolas non foron suficientemente recompensados por parte dos nosos poderes públicos. E se iso é así con carácter xeral, semellante realidade resulta aínda moito máis evidente respecto daquelas familias que polos seus particulares circunstancias necesitan dunha protección especial. Basicamente, familias monoparentais, familias con pais e (sobre todo) nais discapacitadas e familias numerosas. Familias todas elas que, por razóns obvias, constitúen un dos colectivos máis vulnerables á situación de pobreza.

Pois ben, sobre a base destas sinxelas (pero contundentes) premisas, pareceu oportuno centrarse no tratamento que as familias numerosas reciben dende o específico ámbito do Dereito da Seguridade Social. Para tal efecto, o presente traballo é tributario dunha exhaustiva investigación de carácter transversal e absolutamente pioneira no noso país

na que, por referencia exclusiva ás familias numerosas, se analizaron, xunto a outros ámbitos, todas e cada unha das institucións xurídicas que integran o devandito sector do ordenamento xurídico¹.

Por razóns obvias, os resultados obtidos coa devandita investigación non poden traerse aquí; nin sequera todas as propostas entón realizadas. Non obstante, si que pode darse conta agora de diversas propostas alcanzadas sobre o particular en materia de protección social pública. Propostas, todas elas, que partirían dunhas mesmas premisas básicas; por un lado, a escasa atención que esta específica cuestión mereceu dende os moi diversos puntos de vista (lexislativo, xurisprudencial, pero especialmente doutrinal) en comparación ao maior tratamento dispensado, por exemplo, aos dereitos de conciliación da vida persoal, familiar e profesional en xeral; e, por outro, a incuestionable necesidade de protexer como corresponde a unhas familias que, polas súas especiais circunstancias, se encontran (ou pódense encontrar) nunha situación moito máis vulnerable que outras familias nas que non concorren as devanditas circunstancias especiais. De aí que o estado actual das cousas (ou, polo menos, o seu mantemento no tempo) non encontre hoxe xustificación ningunha. Por tal motivo, parece chegado o momento de impulsar políticas públicas para unha maior e mellor protección das familias numerosas. Impulso ao que se pretende contribuír dende estas páxinas.

Por descontado, ha de recoñecerse que as propostas que a continuación se expoñerán non esgotan, nin moito menos, as distintas e moi diversas hipóteses que poden formularse ao respecto. De entrada, porque dito quedou xa que estas se centran, única e exclusivamente, no ámbito específico da Seguridade Social. Pero, fundamentalmente porque, xunto a

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

outros distintos, as familias numerosas foron durante os últimos anos un dos grandes colectivos esquecidos dende moi diversos puntos de vista. De aí que calquera iniciativa ao respecto resulte sempre benvida.

En todo caso, nin que dicir ten que destinatario principal da maioría das propostas expostas o é fundamentalmente o Estado de modo que, no exercicio das súas lexítimas e case exclusivas competencias na materia, proceda a introducir no noso ordenamento xurídico os cambios normativos que considere oportunos. Por suposto, iso non supón descoñecer as competencias que as Comunidades Autónomas e/ou as Entidades Locais teñen ao respecto. Por canto agora interesa, basicamente no escenario da previsión social complementaria de carácter público (asistencia social, servizos sociais, etc.). Como tampouco a maior ou menor actividade despregada por aquelas na materia que agora nos ocupa. Con todo, por máis que unhas e outras actúen no ámbito das súas respectivas competencias, non parece en modo ningún razoable que as familias, en xeral, ou as familias numerosas, en particular, reciban un tratamento distinto en función da Comunidade Autónoma e/ou Entidade Local na que residan. De aí a importancia de que propostas como as que agora se presentan encontren acomodo no ámbito da lexislación básica do Estado.

En fin, dadas as lóxicas limitacións de espazo coas que se conta, ha de sinalarse que as distintas propostas realizadas se encontran expostas da forma máis sucinta posible. Trataríase así de combinar o imprescindible rigor científico que ha de presidir toda obra académica coa decidida proxección de utilidade pública que se persegue neste traballo. Vaíamos pois por partes.

2. PROPOSTAS

2.1. Bonificacións con ocasión da contratación de coidadores en familias numerosas

2.1.1. Extensión do seu ámbito de aplicación

Baixo o rótulo de «Acción protectora», o Título II da Lei 40/2003, do 18 de novembro (en diante, LFN) «refírese á acción protectora asociada á condición de familia numerosa»; nel «detállanse aqueles beneficios que se encontran incluídos no ámbito de competencias do Estado e que non supoñen unha modificación directa dalgunha Lei vixente» (Exposición de Motivos da LFN). Para os efectos de protección social, os devanditos beneficios conteríanse, basicamente, no Capítulo I do citado Título II rubricado como «Beneficios sociais». E, máis especificamente, nos seus artigos 9 e 10.

En concreto, o artigo 9 da LFN considera unha específica medida en materia de Seguridade Social. Como o seu propio título indica («Beneficio pola contratación de coidadores en familias numerosas»), a devandita medida consiste nunha bonificación nas cotas á Seguridade Social a cargo do empregador con ocasión da contratación de coidadores; bonificación que regulamentariamente é desenvolvida polo artigo 5 do R.D. 1621/2005, do 30 de decembro (en diante, RFN).

Pois ben, por canto respecta a este concreto beneficio ha de sinalarse que normativamente chegou a preverse a súa extensión a outros colectivos distintos das familias numerosas². Este sería o caso, por exemplo, da disposición

² A emenda núm. 146 ao proxecto de Lei da Lei 27/2011, formulada dende o Grupo Parlamentario Mixto, propuxo ampliar o ámbito de aplicación deste beneficio nos seguintes termos: «As familias numerosas ou aquelas familias que teñan polo menos un membro ou ascendente ao seu cargo con discapacidade recoñecida igual ou superior ao 33%, que contraten un coidador, teñen dereito a unha bonificación do 45% das cotas á Seguridade Social» (BOCG, Congreso dos Deputados, IX Lexislatura, Serie A, Proxectos de Lei, 17 de xuño de 2011, núm. 120-10, páx. 80).

adicional 47^a. 10.2 da Lei 2/2004, do 27 de decembro, de presupostos xerais do Estado para o exercicio económico de 2005, reproducida en idénticos termos pola disposición adicional 50^a. 10.2 da Lei 30/2005, do 29 de decembro, de presupostos xerais do Estado para o exercicio económico de 2006³. Recórdese como estas facultaban o Goberno para estender as bonificacións previstas no artigo 9 da LFN «respecto da contratación de traballadores dedicados ao coidado de persoas dependentes e discapacitados no fogar familiar»⁴. O que non aconteceu aínda; nin sequera con ocasión das reformas introducidas ao respecto pola Lei 27/2011⁵. De todos os xeitos, se así se fixese (cosa que, se insiste, non sucedeu polo momento aínda que dende aquí se propón), haberían de terse en conta as seguintes previsións⁶:

a) As contratacións haberían de efectuarse no marco do fogar familiar; é dicir, por persoas que quedasen suxeitas ao campo de aplicación do Sistema Especial de Empregados do Fogar.

³ Antes máis, unha previsión similar incorporouse ao proxecto do RFN. Non obstante, no seu Ditame 5/2005, do 20 de xullo, sobre o proxecto do RFN, páx. 7, o Consello Económico e Social considerou que o citado regulamento non era o lugar axeitado para considerar o tema.

⁴ A disposición derogatoria do RD Ley 5/2006, do 9 de xuño, derogou a disposición adicional 50^a da Lei 30/2005. Non obstante, a devandita derogación non afectou ao seu apartado 10 que continuou vixente. Ao respecto *vid.*, entre outros, PANIZO ROBLES, J. A., «Un nuevo paso en la Seguridad Social consensuada: el Acuerdo sobre Seguridad Social del 13 de julio de 2006», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núms. 281-282, 2006, páx. 141.

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

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

b) As contratacións haberían de ter unha finalidade concreta: isto é, o coidado de persoas dependentes e minusválidas. Para tal efecto habería de estarse ao disposto pola Lei 39/2006, do 14 de decembro, de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia e demais normativa complementaria.

c) A bonificación só sería aplicable pola contratación dun único coidador por cada unidade familiar. Con todo, estímase que esta bonificación podería resultar compatible coa que puidese derivar da aplicación do artigo 9 LFN dado o diferente obxecto dunha e outra. Repárese neste último sentido como a bonificación prevista na LFN ten por finalidade básica o coidado dos menores, mentres que a que agora se contempla se encadraría, máis ben, dentro das medidas de loita contra as consecuencias da dependencia.

d) A contía da bonificación habería de ser similar á fixada no artigo 9 da LFN; isto é, o 45% de bonificación das cotas a cargo do empregador esixibles no Sistema Especial de Empregados do Fogar⁷.

⁷ Dada a expresa alusión ao artigo 9 da LFN por parte das disposicións adicionais 47^a. 10.2 da Lei 2/2004, do 27 de decembro e 50^a. 10.2 da Lei 30/2005, do 29 de decembro, PANIZO ROBLES, J. A. «Modificaciones en materia de Seguridad Social al inicio del año 2005», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 263, 2005, pág. 45, entende que, xunto coas citadas previsións, habería de esixirse aos proxenitores o requisito da empregabilidade nos termos previstos naquel concreto precepto: «sempre que os dous ascendentes ou o ascendente, en caso de familia monoparental..., exerzan unha actividade profesional por conta allea ou propia fóra do fogar ou estean incapacitados para traballar. Cando a familia numerosa ostente a categoría de especial, para a aplicación deste beneficio non será necesario que os dous proxenitores desenvolvan calquera actividade retribuída fóra do fogar». Non obstante, de levarse a cabo finalmente a extensión deste beneficio en atención ao coidado de persoas discapacitadas e/ou dependentes, tráíanse aquí as observacións críticas que máis adiante se realizarán en relación ao sinalado requisito da empregabilidade.

2.1.2. Ampliación do concepto de coidadores de familias numerosas

Aos efectos que aquí interesan, advírtase que unicamente a contratación de persoas físicas podería dar lugar, se é o caso, á bonificación que agora se sinala. Contratación que, ademais, ten que levarse a cabo, exclusivamente, a través da relación laboral de carácter especial do servizo do fogar familiar regulada no R.D. 1620/2011, do 14 de novembro. Fóra da bonificación prevista quedaría, polo tanto, a contratación de actividades ao servizo do fogar familiar realizadas á marxe da devandita norma e/ou por intermediación de persoas xurídicas (sociedades civís ou mercantís e/ou Empresas de Traballo Temporal)⁸; por descontado, tamén, as prestacións de servizos informais e á marxe de contratación ningunha. Non obstante, dado que a finalidade última da norma é a de contribuír á conciliación da vida familiar e profesional dos titulares de familias numerosas así como á redución das cargas familiares no seo destas, quizais non estivese de máis estender o beneficio que agora nos ocupa con absoluta independencia do vínculo contractual (laboral especial directo ou ordinario a través dunha empresa interposta) que una á familia numerosa coa persoa (ou sucesivas persoas) que preste os seus servizos ao coidado do fogar familiar. Máxime cando cada vez resulta máis frecuente acudir a empresas especializadas na

⁸ Neste último sentido, téñase en conta o establecido no artigo 2.1 a) e b) R.D. 1620/2011, do 14 de novembro [«Non están incluídas no ámbito desta relación laboral especial: a) As relacións concertadas por persoas xurídicas, de carácter civil ou mercantil, aínda se o seu obxecto é a prestación de servizos ou tarefas domésticas, que se rexerán pola normativa laboral común. b) As relacións concertadas a través de empresas de traballo temporal, de acordo co establecido na Lei 14/1994, da 1 de xuño, pola que se regulan as empresas de traballo temporal», así como pola disposición adicional 17ª da Lei 27/2011 («As tarefas domésticas prestadas por traballadores non contratados directamente polos titulares do fogar familiar senón ao servizo de empresas, xa sexan persoas xurídicas, de carácter civil ou mercantil, determinarán a alta de tales traballadores no Réxime Xeral da Seguridade Social por conta desas empresas»)].

materia. Con maior motivo aínda se cabe se temos en conta que os gastos xerados a través da contratación indirecta poden chegar a ser lixeiramente superiores aos derivados dunha contratación directa.

2.1.3. Ampliación da condición de beneficiario

Pola súa banda, ao non ostentar eles mesmos a condición de empregadores, o beneficio que agora se contempla non resultará de aplicación «no suposto en que os empregados de fogar que presten servizos durante menos de 60 horas mensuais por empregador asuman o cumprimento das obrigas en materia de encadramento, cotización e recadación no devandito sistema especial, nos termos previstos nos artigos 43.2 do Regulamento Xeral sobre inscrición de empresas e afiliación, altas, baixas e variacións de datos de traballadores na Seguridade Social, aprobado polo Real Decreto 84/1996, do 26 de xaneiro, e 34 *bis* do Regulamento Xeral sobre cotización e liquidación doutros dereitos da Seguridade Social, aprobado polo Real Decreto 2064/1995, do 22 de decembro».

Así o establecía a hoxe derogada (*ex disp.* derogatoria única 25ª da LXSS) disposición adicional 2ª do RD Ley 29/2012, do 28 de decembro, de mellora de xestión e protección social no Sistema Especial de Empregados de Fogar e outras medidas de carácter económico e social; e con similar teor así o establece hoxe a disposición adicional 24ª. 1 da LXSS: "Os beneficios na cotización recoñecidos pola lexislación vixente a favor dos empregadores de fogar, incluídos os do apartado seguinte (o que agora nos ocupa), non resultarán de aplicación no suposto en que os empregados de fogar que presten servizos durante menos de sesenta horas mensuais por empregador asuman o cumprimento das obrigas en materia de encadramento,

cotización e recadación no devandito sistema especial, nos termos previstos regulamentariamente"⁹.

Certamente, iso parece derivarse do dato de que beneficios como o que aquí se contempla están previstos na lexislación vixente a favor dos empregadores de fogar, mais non respecto dos propios traballadores ao servizo do fogar familiar. Non obstante, resulta evidente que no caso de familias numerosas (e a bo seguro tamén en relación co resto de unidades familiares) unha medida deste tipo pode ser sumamente perturbadora para as partes¹⁰. Entre outras cousas porque as sinaladas disposicións regulamentarias non obrigan o empregado do fogar a asumir, sempre e en todo caso, o cumprimento das citadas obrigas en materia de encadramento, cotización e recadación no devandito sistema especial. Antes ao contrario, segundo o que acorden entre eles a devandita asunción perfectamente pode recaer no empregado de fogar ou no empregador familiar de que se trate.

Sobre o papel parecería deducirse que, para os efectos que aquí importan, aos titulares de familias numerosas lles interesaría asumir eles mesmos tales obrigas; deste modo, o beneficio en cuestión manteríase. Agora ben, nada impide que, por moi diversas razóns (entre outras, a de «axilizar e facilitar a realización de tales actuacións cando as tarefas domésticas se realicen durante un escaso número de horas» a que se refire no seu apartado segundo a propia Exposición de Motivos do RD Ley 29/2012), a decisión adoptada na

⁹ Cualificando a devandita exclusión como «medida drástica» *vid.*, tamén, MARTÍNEZ LUCAS, J. A., «Novedades en materia de Seguridade Social introducidas por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013», *Actualidad Laboral*, núm. 1, 2013, páx. 13. Aludindo, así mesmo, ao carácter desincentivador desta medida *vid.* MUÑOZ MOLINA, J., «Nueva regulación del régimen laboral y de Seguridad Social de los empleados del hogar», *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2013, páx. 12.

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

práctica sexa a contraria; en cuxo caso o beneficio se perdería. E si así acontece, claro quedaría que por esta vía se estaría a suprimir un beneficio que dun modo ou outro repercutirá na familia numerosa. Xustamente o contrario do que pretende a propia LFN e o seu desenvolvemento regulamentario.

É máis, advírtase como nestes supostos nos que o empregado de fogar asume o cumprimento das obrigas sinaladas con anterioridade, os empregadores familiares quedarán obrigados a entregar aos traballadores, no momento de aboarilles a súa retribución, a parte de cota que corresponda á achega empresarial; entrega que, advírtase, deberá realizarse na súa integridade sen que poida efectuarse bonificación ningunha. Pero é que, ademais, a salvo de que acrediten por calquera medio de proba admitido en dereito o pagamento da súa achega ante a Tesouraría Xeral da Seguridade Social, en tales casos os empregadores familiares serán responsables subsidiarios do ingreso da cotización empresarial de incumprirse o aboamento da cotización (art.º 34 *bis*.2 R.D. 2064/1995, do 22 de decembro, engadido polo RD Ley 29/2012). Polo que nestes casos non só non habería bonificación, senón que na práctica as cousas poderían complicarse bastante. De aí que dende estas páxinas se propoña directamente a supresión desta restritiva previsión con carácter xeral ou, polo menos, en relación coas familias numerosas.

2.1.4. Limitación da esixencia de que ambos os dous proxenitores traballen

No suposto de familias numerosas de categoría especial a aplicación deste beneficio non esixe que os ascendentes ou proxenitores desenvolvan unha determinada actividade retribuída fóra do fogar familiar. Agora ben, tratándose de familias numerosas de categoría xeral (a gran maioría), para poder causar dereito ao beneficio que agora se estuda, a norma esixe como requisito necesario que «os dous ascendentes ou o ascendente, en caso de familia monoparental... exerzan unha actividade profesional por

conta allea ou por conta propia fóra do fogar ou estean incapacitados para traballar»¹¹.

Pois ben, no suposto máis habitual de familias numerosas de categoría xeral, o recoñecemento do dereito non resulta tan automático como en principio puidera intuírse. De feito, parece evidente que, respecto das familias numerosas de carácter xeral, o mantemento no tempo da bonificación en cuestión esixirá, tamén, a pervivencia do requisito agora sinalado. De modo que, salvo no suposto de que sobreveña unha incapacidade para o traballo, a perda do traballo por conta allea e/ou o cesamento na actividade profesional por conta propia dos ascendentes implique, á súa vez, a perda da bonificación recoñecida nos termos previstos no artigo 5.3 do RFN¹². O cal non parece que teña moito sentido; polo menos, dende a perspectiva protectora que inspira o réxime xurídico instaurado pola LFN¹³.

De feito, non acaba de entenderse de todo «a razoabilidade de que este beneficio se aplique só cando, de existir dous proxenitores, ambos os dous traballen, salvo que se encontren incapacitados para traballar... Neste sentido, tería resultado máis axeitado estender a bonificación por contratación de coidadores con independencia da actividade laboral das persoas que sustentan a familia, pois non é doadamente obxectable que a devandita contratación pode vir xustificada pola soa necesidade de axuda familiar que non se ve excluída pola inactividade laboral dun dos proxenitores e a súa previsible dedicación ás tarefas de

¹¹ En atención a este específico requisito, LUJÁN ALCARAZ, J., «La protección de las familias numerosas desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», ob. cit., páx. 7, entende que se trata dun beneficio «de moi curto alcance».

¹² «A bonificación quedará automaticamente en suspenso ou extinguirase cando deixen de concorrer temporal ou definitivamente as condicións establecidas para a súa concesión».

¹³ Precisamente por iso, a proposta número 49 do documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014, promove a extensión desta bonificación con independencia da situación laboral dos ascendentes.

atención e coidado da familia. En tales circunstancias, indirectamente estase a contribuír a perpetuar unha distribución de roles sociais que condena á persoa que permanece no fogar, xeralmente a muller, a ocuparse das devanditas obrigas por si soa, ao impedirse bonificar a contratación de coidadores se non traballa, desincentivando, por tanto, a súa inserción laboral ou a súa reincorporación ao mercado de traballo. Non se esqueza que, en moitas ocasións, a non realización dunha actividade profesional fóra do fogar, especialmente por parte das mulleres, non responde ao desexo ou decisión libremente adoptada de dedicarse por enteiro ao coidado da familia, senón á grave dificultade de conciliar obrigas laborais e familiares ás que podería contribuír a presenza dun coidador, facendo que o acceso ou non a un posto de traballo fóra do fogar sexa resultado só da decisión do proxenitor ou da conxuntura laboral, pero non da ausencia de axuda familiar que permita buscar emprego»¹⁴.

2.1.5. Extensión do beneficio pola contratación de máis dun coidador

Xa se trate de familias numerosas de categoría especial ou xeral, a bonificación do 45% das cotas á Seguridade Social a cargo do empregador «só será aplicable pola contratación dun único coidador por cada unidade familiar que teña recoñecida oficialmente a condición de familia numerosa». Previsión esta última que, non sen razón, foi obxecto de crítica por parte da nosa doutrina en canto que pode resultar restritiva en determinados supostos nos que concorra unha maior necesidade de coidados. Repárese que a limitación da bonificación á contratación dun único coidador se estableceu «sen que nin sequera se prevexa

¹⁴ VALDEOLIVAS GARCÍA, E., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., pág. 21. En similar sentido *vid.* xa a emenda núm. 31 ao proxecto da LFN presentada dende o Grupo Parlamentario Socialista (BOCG, Congreso dos Deputados, Serie A, Proxectos de Lei, 10 de setembro de 2003, núm. 153-7, pág. 31).

unha diferenza entre familia numerosa da categoría xeral ou da categoría especial, malia poder considerarse a hipótese de que, neste segundo suposto, a necesidade de coidados será superior e que, sobre todo de concorrer condicións de minusvalía, poida resultar tanto máis necesaria a atención de máis dun coidador, a tempo parcial ou completo, para a realización de diversas tarefas de atención dos membros da familia, non podendo descartarse que esta requira distintos empregados con habilidades ou calidades profesionais tamén diversas. Se parece lóxico, con carácter xeral, non bonificar contratos de dous ou máis coidadores, presumindo que a atención familiar imprescindible está cuberta cun empregado, e que un número superior xa non está xustificado pola situación de necesidade, nada debera impedir, non obstante, algunha cláusula residual que, en atención a circunstancias excepcionais, puidese xustificar unha regra máis favorable para os supostos en que se aprecie unha especial necesidade ou heteroxeneidade de coidadores»¹⁵.

2.1.6. Financiamento do beneficio con cargo á fiscalidade xeral

En fin, regulamentariamente prevese que as bonificacións recoñecidas «serán financiadas, conxuntamente e con cargo aos presupostos do Servizo Público Estatal de Emprego, nun 25 por 100, e da Tesouraría Xeral da Seguridade Social, no 75 por 100 restante» (art.º 5.5 RFN). Pois ben, en relación con esta concreta materia o Consello Económico e Social entendeu que «dada a natureza da protección e a necesidade de afondar progresivamente na dirección da separación das fontes de financiamento, o Proxecto debería

¹⁵ Así o advirte VALDEOLIVAS GARCÍA, E., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., páx. 21. Propoñendo directamente a supresión de toda limitación ao respecto *vid.* a emenda núm. 3 ao proxecto da LFN presentada dende o Grupo Parlamentario Mixto (BOCG, Congreso dos Deputados, Serie A, Proxectos de Lei, 10 de setembro de 2003, núm. 153-7, páx. 22).

establecer que as bonificacións de cotas da Seguridade Social pola contratación de coidadores en familias numerosas serán financiadas con cargo á fiscalidade xeral»¹⁶.

2.2. Prestación por infortunio familiar

2.2.1. Delimitación competencial

No Capítulo II («Beneficios en materia de actividades e servizos públicos ou de interese xeral») do Título II («Acción protectora») da LFN aparece unha específica mención á prestación por infortunio familiar. En concreto, a letra c) do apartado 2 do artigo 12 («Exencións e bonificacións en taxas e prezos») da LFN establece ao respecto o seguinte: «No ámbito da educación establécense os seguintes beneficios... c) Cando o beneficiario dunha prestación por infortunio familiar, concedida polo seguro escolar, sexa membro dunha familia numerosa, a contía da devandita prestación incrementarase nun 20 por 100 para as de categoría xeral e nun 50 por 100 para as de categoría especial»¹⁷.

Pois ben, aínda cando a norma refira de forma expresa ao ámbito da educación, recórdese que a prestación por

¹⁶ Ditame 5/2005, do 20 de xullo, sobre o proxecto do RFN, páx. 6.

¹⁷ Como sinala VALDEOLIVAS GARCÍA, E., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., páx. 24, «a anterior Lei 25/1971 incrementaba nun 20, 30 e 50 por 100 para as familias numerosas da primeira categoría, segunda categoría e categoría de honra, respectivamente..., cabe apreciar un leve cambio a mellor neste punto, quedando agora incrementada a contía da citada prestación nun 20 por 100 para as familias numerosas da categoría xeral e nun 50 por 100 para as da categoría especial, de sorte que aumentou lixeiramente o beneficio outorgado ás familias que, antes encaixadas na categoría primeira, e hoxe cualificadas como categoría especial, nos termos que se sinalaron, viron aumentado nun 30 por 100 a cantidade a recibir por este concepto respecto do réxime anterior; mellora que tamén se aprecia en relación coas familias que, antes cualificadas na categoría segunda e hoxe equiparadas á especial, teñen recoñecido agora un incremento do 20 por 100 respecto da situación lexislativa previa».

infortunio familiar forma parte do noso sistema público de Seguridade Social. E é que a protección social pública básica dos estudantes se encontra incluída dentro do campo de aplicación do sistema español de Seguridade Social [art.º 7.1 d) LXSS]. Concretamente, a través dun Réxime Especial da Seguridade Social [art.º 10.2 d) LXSS] cuxa articulación práctica é coñecida como Seguro Escolar. Precisamente por iso, o Estado resulta plenamente competente para regular esta materia en virtude do disposto no artigo 149.1.17ª CE: «O Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias: ... 17ª Lexislación básica e réxime económico da Seguridade Social, sen prexuízo da execución dos seus servizos polas Comunidades Autónomas».

Non obstante isto último, a disposición final 1ª («Habilitación competencial») da propia LFN parece obviar semellante circunstancia. E é que, tras sinalar inicialmente que «Esta Lei, que, de acordo co previsto nos artigos 39 e 53 da Constitución, define as condicións básicas para garantir a protección social, xurídica e económica das familias numerosas, resulta de aplicación xeral ao abeiro do artigo 149.1.1ª, 7ª e 17ª da Constitución», parece acabar limitando as súas propias competencias no que ao infortunio familiar e, por tanto, ao seguro escolar se refire. En concreto, cando na mesma disposición final 1ª se sinala que «se exceptúan do anterior os artigos 11 a 16, ambos os dous, inclusive que resultan só de aplicación directa no ámbito da Administración Xeral do Estado». O que, por suposto, alcanza á expresa alusión que á prestación por infortunio familiar se efectúa no artigo 12.2 c) da LFN.

A bo seguro iso é así porque o tratamento da prestación por infortunio familiar por referencia ás familias numerosas parecería encontrarse un tanto perdida na lei; polo menos dende o punto de vista da súa particular natureza xurídica. Certamente, esta prestación desprega os seus efectos en relación cos estudantes. De aí que a inclusión desta previsión no «ámbito da *educación*» ex artigo 12.2 da LFN non careza en absoluto de sentido. Non obstante, o que así

sexa en modo algún significa que a devandita prestación deixase de formar parte da acción protectora da Seguridade Social ou, se se prefire, que a distribución competencial na materia se vise alterada. Antes ao contrario, tratándose como se trata dunha prestación de Seguridade Social, o competente ao respecto segue sendo o Estado no seu conxunto non podendo limitarse o alcance da previsión que agora nos ocupa a tan só o ámbito da Administración Xeral do Estado.

Así as cousas, procedería incluír a oportuna excepción no teor literal da disposición final 1ª da LFN. Por exemplo, sinalando no que aquí nos interesa «Que se exceptúan do anterior os artigos 11 a 16, ambos os dous, inclusive que resultan só de aplicación directa no ámbito da Administración Xeral do Estado, a salvo do disposto na letra c) do artigo 12.2». Ou no seu defecto recolocar a referencia á prestación por infortunio familiar no Capítulo I («Beneficios sociais») do Título II («Acción protectora») da LFN (arts. 9 y 10).

2.2.2. Revisión do seu réxime xurídico

Por máis que a contía da prestación por infortunio familiar resulte incrementada nos supostos de familias numerosas nos termos anteriormente indicados, claro queda que nos achamos ante unha protección certamente anecdótica á par que absolutamente obsoleta¹⁸. De aí que dende aquí se propoña un incremento da citada prestación, cando non

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

unha completa actualización do réxime xurídico do Seguro Escolar. E é que, como con acerto tivo ocasión de sinalarse pola doutrina, resulta difícil de explicar cal é a intención que anima o lexislador para manter na LFN «unha previsión de tan escaso contido económico e, polo tanto, protector, como a descrita. Ou é que cre alguén que unha paga anual de algo menos de 90 euros pode permitir a continuidade dos estudos? Posiblemente, trátase só dun efecto de arrastre da lei precedente. Non obstante, nin o resultado é defendible, nin a técnica lexislativa axeitada; sobre todo, porque formalmente o lexislador da LFN regula en 2003 en función dun réxime xurídico que data de 1953 e cuxa obsolescencia é manifesta»¹⁹. Máxime se temos en conta que a protección social, no ámbito educativo, nos casos de infortunio familiar ou accidente é un dereito básico dos alumnos de acordo co artigo 6.3 i) da Lei orgánica 8/1985, do 3 de xullo, do dereito á educación. Neste mesmo sentido «ben podería terse previsto, e non só para a familia numerosa, a completa compensación dos gastos de matrícula e demais indispensables para a continuidade regular dos estudos de que se trate»²⁰.

2.3. Prestacións familiares

2.3.1. Prestacións familiares de carácter contributivo: equiparación de réximes xurídicos en materia de excedencias por coidado de familiares

En relación coas prestacións familiares de carácter contributivo, advírtase como a excedencia por coidado de familiares distinta da de coidado de fillos segue contemplando un período de cotización ficticia moito menor: tan só o primeiro ano da excedencia que os traballadores gocen por tal motivo (art.º 237.2 LXSS) en lugar dos tres

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

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

anos que se consideran ficticiamente cotizados naquel outro suposto (art.º 237.1 LXSS). Previsión esta que se encontra conxelada no tempo sen que se entenda moi ben o porqué da devandita diferenciación de tratamento. E é que, en último termo, o suposto de feito protexido é tan digno de consideración como o do coidado de fillos. Moito máis, aínda se cabe, nos supostos de familias numerosas con persoas dependentes. Especialmente cando estas persoas sexan fillos minusválidos que integran o concepto de familia numerosa [arts. 3.1 a) LFN e 1.1 a) RFN]; pero tamén cando se trate doutros familiares distintos que, integrando ou non tal concepto, convivan na mesma unidade familiar. Acaso, «non é igual de gravosa a situación de atender a un parente no ámbito dunha familia numerosa, independentemente de que sexa un menor de tres anos ou outro? Ademais, tendo en conta que foi aceptado que mesmo no caso doutros familiares estean incluídos fillos con idade superior aos tres anos, non estaría mesmo máis xustificada se o que se pretende é que esta medida se integre no ámbito da protección aos menores?»²¹

Precisamente por iso non faltan voces que sinalan que «carece de razón de ser que se nunha familia numerosa, oficialmente catalogada como tal, un dos proxenitores exercita o seu poder xuridicamente tutelado de instar esta causa de suspensión para o coidado, por exemplo, dun ascendente consanguíneo en liña recta, resulte privado e con iso discriminado dun beneficio expresamente recoñecido tanto pola lexislación especificamente laboral coma pola da Seguridade Social»²². Así as cousas, «dentro dunha

²¹ MORGADO PANADERO, P., *Familias y Seguridad Social. La tutela pública de las relaciones de parentesco*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2008, páx. 216. Criticando, así mesmo, que a Lei 27/2011 non ampliase o período de cotización ficticia no suposto de excedencias por coidado de familiares *vid.*, tamén, BALLESTER PASTOR, M. A., «Reformas en materia de protección social e impacto de género: un estudio crítico», *Temas Laborales*, núm. 112, 2011, páx. 68 e 69.

²² MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia y la protección social como garantes de la conciliación», en VV.AA., *La conciliación de la vida personal*,

axeitada medida de política familiar, e sobre todo respecto da harmonización das responsabilidades familiares laborais, non pode ser xustificable a ampliación do período de cotización efectivo só para o suposto de atención a menores de tres anos. Ademais..., os cambios que se están a dar na nosa sociedade nos que hai un envellecemento da poboación, e unha insuficiencia de servizos de axuda á familia, provocarán que sexan moitos os supostos nos que se solicite a excedencia para o coidado de parentes, non só no ámbito das familias numerosas. Por iso entendemos que mesmo dentro de políticas públicas destinadas aos maiores ou a discapacitados quedarían xustificadas estas medidas que ampliaran os períodos de cotización efectiva; ou é que non é igual de gravoso para unha familia, numerosa ou non, atender a eses parentes con problemas de idade ou enfermidade, que a uns menores de tres anos?»²³

Chegados a este punto non cabe senón propoñer a ampliación do período considerado como de cotización efectiva tamén para os supostos de excedencia por coidado de familiares ex artigo 46.3 ET, parágrafo segundo. Ampliación que, con carácter xeral, debese alcanzar os dous anos da súa duración máxima legal. De non resultar iso posible, a ampliación debera referir, polo menos, aos períodos ampliados de reserva de posto de traballo tal e como no seu día fixo a LFN (disp. adic. 1ª. 2), ben que só en relación coa excedencia por coidado de fillos. Polo tanto, de aceptarse esta segunda opción, o período considerado como de cotización efectiva debera alcanzar ata un máximo

laboral y familiar en Castilla y León, Valladolid, Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2008, páx. 543, seguindo a MORENO DE VEGA e LOMO, F., «El nuevo marco jurídico de las prestaciones familiares en el Régimen General de la Seguridad Social», Tribuna Social, núm. 191, 2006, páx. 40. No mesmo sentido *vid.* FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. e MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia. Las prestaciones familiares», en MONEREO PÉREZ, J. L., *Las contingencias comunes protegidas por la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico*, Granada, Comares, 2008, páx. 318.

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

de 15 meses cando se trate dunha familia numerosa de categoría xeral e ata un máximo de 18 meses se se trata dunha familia numerosa de categoría especial. Con todo, se insiste, non existe hoxe xustificación ningunha para manter a diferenza de tratamento entre un tipo e outro de excedencias, deixando con iso de estender o beneficio que agora nos ocupa á total duración legal da excedencia por coidado de familiares. Cousa que dende aquí se propón con absoluta independencia do carácter, numeroso ou non, da familia de que se trate. De feito, así acontece xa en relación cos empregados públicos. Repárese neste sentido como, a diferenza do que sucede cos traballadores por conta allea, tratándose dos funcionarios públicos a consideración como de cotización efectiva alcanzaría ao total período de tres anos de excedencia por tal motivo (parágrafo quinto, art.º 89.4 EBEP): «O tempo de permanencia nesta situación será computable para os efectos de trienios, carreira e dereitos no réxime de Seguridade Social que sexa de aplicación»²⁴.

2.3.2. Asignacións económicas por fillos ou menores acollidos a cargo

2.3.2.1. Actualización da súa contía

Establecidas de entrada no artigo 353 da LXSS, sabido é que as contías das asignacións económicas por fillos ou menores acollidos a cargo actualízanse anualmente pola correspondente Lei de presupostos xerais do Estado. En concreto, «A partir de 1 de xaneiro de 2017, a contía das

²⁴ Advírtase que, tratándose de empregados públicos, a excedencia por coidado de familiares aparece prevista do seguinte modo: «Tamén terán dereito a un período de excedencia de duración non superior a tres anos, para atender ao coidado dun familiar que se encontre ao seu cargo, ata o segundo grao inclusive de consanguinidade ou afinidade que por razóns de idade, accidente, enfermidade ou discapacidade non poida valerse por si mesmo e non desempeñe actividade retribuída» (parágrafo segundo, art.º 89.4 EBEP). Como doadamente pode deducirse, a equiparación de réximes que aquí se postula debe partir, tamén e con carácter previo, da dotación dun mesmo tratamento á excedencia por coidado de familiares con independencia da natureza xurídica da relación profesional subxacente que una ao traballador coa súa empresa.

prestacións familiares da Seguridade Social, na súa modalidade non contributiva..., regulados no Capítulo I do Título VI do texto refundido da Lei xeral da Seguridade Social, serán os seguintes: Un. A contía da asignación económica establecida no artigo 353.1 será en cómputo anual de 291 euros. Dous. A contía das asignacións establecidas no artigo 353.2 para os casos en que o fillo ou menor acollido a cargo teña a condición de discapacitado será: a) 1.000 euros cando o fillo ou menor acollido a cargo teña un grao de discapacidade igual ou superior ao 33 por cento. b) 4.426,80 euros cando o fillo a cargo sexa maior de 18 anos e estea afectado por unha discapacidade nun grao igual ou superior ao 65 por cento. c) 6.640,80 euros cando o fillo a cargo sexa maior de 18 anos, estea afectado por unha discapacidade nun grao igual ou superior ao 75 por cento e, como consecuencia de perdas anatómicas ou funcionais, necesite o concurso doutra persoa para realizar os actos máis esenciais da vida, tales como vestirse, desprazarse, comer ou análogos» (disp. adic. 38ª Lei 3/2017, do 27 de xuño, de presupostos xerais do Estado para o ano 2017).

Sabido é tamén que, a este respecto, se actualizan, tamén, os límites de ingresos a ter en conta para o acceso a estas prestacións. En concreto, para o exercicio 2017 "Os límites de ingresos para ter dereito á asignación económica por fillo ou menor acollido a cargo, a que se refiren os parágrafos primeiro e segundo do artigo 352.1.c), quedan fixados en 11.605,77 euros anuais e, se se trata de familias numerosas, en 17.467,40 euros, incrementándose en 2.829,24 euros por cada fillo a cargo a partir do cuarto, este incluído" (disp. adic. 38ª catro Lei 3/2017, do 27 de xuño, de presupostos xerais do Estado para o ano 2017).

Pois ben, xa dende a Federación Española de Familias Numerosas se solicitaba a este respecto en 2013 «Restablecer a contía dos 500 euros para os fillos menores de 5 anos e non limitar a prestación por fillo a cargo a 291 euros actuais que afecta a aquelas familias con fillos

acollidos a cargo menores de 18 anos e cun límite de renda (entón) de 11.264 euros por fillo menor acollido a cargo e 16.953 euros (entón) no caso de familias numerosas, con tres fillos a cargo. Estes límites de renda exclúen practicamente a maioría do colectivo de poder acollerse a esta prestación. O decreto lei do 20 de maio (art.º 7 RDL 8/2010, do 20 de maio de 2010) reduciu case á metade este recoñecemento para as familias con fillos menores de 5 anos a cargo»²⁵.

2.3.2.2. *Remisión plena á regulación de familias numerosas*

Dende que así o establecese a disposición adicional 1ª. 1 da LFN, sabido é que a contía do límite de ingresos previsto no seu caso para acceder ás asignacións económicas por fillos ou menores acollidos a cargo ha de incrementarse nos supostos de familias numerosas. Concretamente, durante o exercicio económico de 2017 o devandito límite elevaríase ata a cantidade de 17.467,40 euros para o suposto en que concorran polo menos tres fillos (ou menores acollidos) a cargo dun só proxenitor (ou a cargo dos dous proxenitores se estes conviven); incrementándose a devandita contía en 2.829,24 euros máis por cada fillo (ou menor acollido) a cargo a partir do cuarto, este incluído [parágrafo segundo, art.º 352.1 c) LXSS; disp. adic. 38ª catro Lei 3/2017, do 27 de xuño, de presupostos xerais do Estado para o ano 2017]²⁶.

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

²⁶ A STSX Navarra 28 decembro 2007 (AS 2007, 842) sinala que para computar os fillos que forman a familia numerosa para os efectos dos límites económicos familiares para acceder ás prestacións familiares se terán en conta os fillos comúns e non comúns. No mesmo sentido se mostrarían, tamén, as SSTSX Andalucía 19 abril 2012 (JUR 2012, 249063) e Cataluña 22 setembro 2011 (JUR 2011, 377578). De feito, o cómputo de todos os fillos, comúns ou non, é a tónica xeral no réxime xurídico instaurado pola LFN (art.º 2). Propoñendo que, de *lege ferenda*, esta cuestión se considere de forma expresa no réxime xurídico das asignacións

Advirtase, non obstante, que, por canto a esta última cuestión respecta, a norma non resulta de todo clara. E é que, fronte ao que inicialmente puidese pensarse, a remisión que o parágrafo segundo do artigo 352.1 c) da LXSS efectúa á LFN non é absoluta²⁷. De entrada, para que poida operar o incremento sinalado esíxese, en primeiro lugar, que os potenciais beneficiarios da asignación económica por fillo ou menor acollido a cargo formen parte dunha familia numerosa. Para tal efecto a remisión á LFN é clara. Por tal motivo, destinatarios do incremento do límite de ingresos nos termos indicados só poderán selo as «persoas que forman parte de familias numerosas de acordo co establecido na Lei 40/2003, do 18 de novembro, de protección ás familias numerosas». Agora ben, concorrente este primeiro requisito que exclusivamente se predicaría dos suxeitos beneficiarios, a norma pasa a considerar un segundo requisito relativo, esta vez, aos suxeitos causantes; isto é, fillos ou menores acollidos a cargo. Concretamente o de que, presuposta a existencia dunha familia numerosa, concorran nela (integrándoa ou non) tres ou máis «fillos a cargo». Esixencia que, en cambio, operará agora nos termos previstos nos artigos 352 e seguintes da LXSS. De aí que, en relación con este segundo requisito, non existiría remisión ningunha á LFN, senón máis ben ao réxime xurídico das asignacións económicas por fillos ou menores acollidos a cargo.

Sendo todo iso así, a conclusión á que se chega é que o citado incremento do límite de ingresos non opera por igual en todos os supostos de familias numerosas²⁸. Nin sequera

familiares por fillos a cargo *vid.* MORGADO PANADERO, P., *Familias y Seguridad Social. La tutela pública de las relaciones de parentesco*, ob. cit., pág. 286.

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

²⁸ Para estes efectos, a STSX Castilla y León 9 xuño 2006 (AS 2006, 2260) entendeu que a expresa mención da norma «aos supostos en que

naquelas familias numerosas nas que concorran tres ou máis fillos. Antes ao contrario, o máis favorable límite de recursos económicos única e exclusivamente operará nos supostos de familias numerosas nas que, ademais de ostentar semellante condición, concorran (integrándoa ou non) tres ou máis fillos a cargo. Aspecto este último (o de estar a cargo) que, se insiste, virá determinado, non pola LFN, senón polo establecido nos artigos 352 e seguintes da LXSS e o seu desenvolvemento regulamentario²⁹. Todo o cal, se ben resulta plenamente coherente co réxime xurídico xeral das asignacións económicas por fillos ou menores acolidos a cargo, parece absolutamente criticable dado o dobre e diferenciado mecanismo conceptual empregado neste punto: fillos que integran unha familia numerosa (ex LFN) versus fillos que están ao seu cargo (ex LXSS).

concorran tres fillos a cargo» impide que o maior límite de ingresos se poida estender a familias que, non obstante ostentar a condición de familia numerosa ex artigo 2.2. LFN (no suposto debatido, dous ascendentes con dous fillos dos cales un era discapacitado), non teñan tres ou máis fillos a cargo. Criticando esta interpretación literal *vid.* FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J. e MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia. Las prestaciones familiares», en MONEREO PÉREZ, J. L., *Las contingencias comunes protegidas por la Seguridad Social. Estudio de su régimen jurídico*, Granada, Comares, 2008, pág. 325 ou MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia y la protección social como garantes de la conciliación», *ob. cit.*, pág. 553 e 554. Anunciando a posibilidade de «vaivéns» ao respecto entre a LFN e a LXSS *vid.* xa VILLAR CAÑADA, I. e CUEVAS GALLEGOS, J., «Las reformas de la ley de Seguridad Social para el fin de legislatura: comentario a la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, y a la ley de PGE (Ley 61/2003) y Ley 62/2003, MFAOS», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 251, 2004, pág. 239.

²⁹ Neste sentido expresaríanse as SSTSX Cataluña 24 novembro 2010 (JUR 2011, 90020) e Comunidade Valenciana 11 decembro 2012 (JUR 2013, 158411) en relación a familia numerosa con tres fillos dos cales só dous serían menores de 18 anos; de aí que o terceiro fillo maior de 18 anos pero menor de 21 ou 25 anos (segundo os casos) deixaría de estar a cargo no sentido do entón vixente artigo 181 a) LXSS; ao respecto cfr. tamén as SSTSX Castilla y León 12 de maio de 2016 (rec. 642/2016), Comunidade Valenciana 14 de febreiro de 2017 (rec. 859/2016) e Galicia 12 de xuño de 2015 (rec. 180/2014). En contrario, non obstante, respecto de terceiro fillo maior de 18 anos pero menor de 21 anos *vid.* a STSX Castilla y León 10 decembro 2008 (JUR 2009, 102684).

Polo tanto, que iso sexa así en absoluto impide que dende estas páxinas se propoña unha interpretación integral do precepto en relación coas familias numerosas. En concreto, estendendo o límite de ingresos ampliado a todos os supostos nos que concorra unha familia numerosa nos termos previstos pola LFN; intégrana ou non tres ou máis fillos (minusválidos ou non), encóntrense ou non estes últimos (minusválidos ou non) a cargo desta nos termos previstos pola LXSS para as asignacións económicas por fillos ou menores acollidos a cargo. Por canto agora interesa, a soa condición de familia numerosa debера ser xustificación máis que suficiente para acudir, sempre e en todo caso, ao límite de ingresos ampliado, deixando en mans da LFN a definición daquel concepto así como a determinación das persoas que o integran³⁰. Neste sentido, recórdese que para a consideración de familia numerosa xa se esixe dos fillos a dependencia económica dos seus titulares [art.º 3.1 c) LFN; art.º 1.1 c) RFN]. E de feito, repárese como a presente proposta é a solución que se acolle en relación coa prestación económica de pagamento único a prezo fixado por nacemento ou adopción de fillo en supostos de familias numerosas, monoparentais e nos casos de nais discapacitadas (art.º 357.1 LXSS)³¹.

Caso de non querer remitirse directamente á LFN nos termos indicados, a similar solución (ben que cun ámbito de aplicación moito máis grande e, polo tanto, non exclusivamente limitado ás familias numerosas) chegaríase

³⁰ Ante as numerosas queixas recibidas, a Secretaría de Estado da Seguridade Social parecería ter modificado o criterio «admitindo unha interpretación do precepto, segundo a cal o límite de ingresos daquelas familias que teñan título de familia numerosa virá dado polo número de fillos a cargo, conforme á devandita lei, sen prexuízo de que unicamente proceda recoñecer a asignación da Seguridade Social polos fillos menores de 18 anos ou maiores da devandita idade afectados por unha discapacidade» (DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual a las Cortes Generales 2013*, Madrid, 2013, páx. 305).

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

ampliando o límite de idade actualmente previsto para as asignacións económicas por fillos ou menores acollidos a cargo non discapacitados. Isto é, pasando dos actuais 18 anos de idade aos 21 e/ou aos 25 anos de idade segundo se cursen ou non estudos con regularidade por parte dos fillos ou menores acollidos a cargo ou se teñan por parte destes últimos especiais dificultades de inserción laboral. De feito, semellante previsión á alza en canto á idade dos fillos que integran a unidade familiar de carácter numeroso é a contemplada polos artigos 3.1 a) da LFN e 1.1 a) do RFN³². Pero é que, ademais, ampliacións de idade similares se contemplaron xa en relación con outras prestacións do noso sistema de Seguridade Social. Este sería o caso, por exemplo, das prestacións de orfandade (art.º 224.1 e 2 LXSS). «Polo tanto, e dado o exposto, non resulta incongruente considerar nestes casos o fillo maior de 18 anos como membro da familia, e non lle conceder unha prestación da Seguridade Social por telo a cargo?»³³ Xunto a iso, a equiparación de réximes para os efectos que aquí interesan podería vir establecida, tamén, pola determinación do grao de discapacidade a ter en conta respecto dos fillos maiores de 18 anos: 33% no caso de familias numerosas (art.º 2.5 LFN), 65% ou máis no caso das asignacións económicas por fillos a cargo [art.º 351 a) LXSS]³⁴.

³² Repárese a este respecto que para o recoñecemento e/ou mantemento da condición de familia numerosa os fillos ou irmáns a ter en conta deberán ser «solteiros e menores de 21 anos de idade, ou ser discapacitados ou estar incapacitados para traballar, calquera que fose a súa idade. Tal límite de idade ampliarase ata os 25 anos de idade, cando cursen estudos que se consideren adecuados á súa idade e titulación ou encamiñados á obtención dun posto de traballo» [art.º 3.1 a) LFN, desenvolvido á súa vez polo art.º 1.1 a) do RFN].

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

³⁴ Ao respecto cfr., tamén, MORGADO PANADERO, P., *Familias y Seguridad Social. La tutela pública de las relaciones de parentesco*, ob. cit., páx. 242. Criticando esta diferenciación de porcentaxes entre unha norma e outra *vid.* xa VILLAR CAÑADA, I. e CUEVAS GALLEGOS, J., «Las reformas de la

2.3.2.3. Revisión do límite de ingresos no seu caso esixido

Non obstante a súa ampliación nos supostos de familias numerosas, segue parecendo criticable o mantemento do límite de ingresos económicos nesta materia³⁵. «Trátase, en definitiva, dun loable intento de ensanchar o ámbito da protección familiar que a Seguridade Social ofrece ás familias numerosas. Non obstante, moi posiblemente a medida, lastrada pola natureza non contributiva da prestación, teña escasa eficacia práctica en razón da escasa contía dos límites... Neste sentido, quizais o lexislador debера formularse máis claramente os obxectivos das súas políticas sociais e non mesturar situacións que poden requirir tratamentos diferentes e non todos eles, necesariamente, no ámbito da Seguridade Social. Unha cousa é, en efecto, a protección ás familias con escasos recursos, sexan ou non numerosas, aínda que neste segundo caso a necesidade de protección será maior; e outra moi distinta a especial necesidade de tutela e

ley de Seguridad Social para el fin de legislatura: comentario a la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, y a la ley de PGE (Lei 61/2003) y Ley 62/2003, MFAOS», ob. cit., páx. 237 e 238; segundo estes autores coa Lei 52/2003 «o afastamento e a confusión alcanzan agora o seu cénit respecto da Lei de Protección de Familias Numerosas» (*ibidem*, páx. 241).

³⁵ Neste mesmo sentido *vid.* GORELLI HERNÁNDEZ, J., Seguridad Social y protección familiar, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 59, 2005, páx. 57 e MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La nueva prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo. Apunte de urgencia sobre el denominado "Bono-Bebé"» *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 744, 2007, páx. 4 (BIB 2007, 3025), os que recoñecen que, con ocasión das distintas reformas, se produciu un incremento importante do límite máximo dos ingresos anuais chamados a actuar de tope para o acceso, sendo especialmente importante a contía establecida en caso de familias numerosas: «Evidentemente esta revisión á alza facilitará o acceso a un maior número de beneficiarios, paliando así o carácter excesivamente restritivo da regulación anterior neste punto. Non obstante, estas partidas deberían ter carácter "absolutamente universal" e non ser concedidas en función da insuficiencia de rendas, senón a todos os cidadáns con fillos a cargo». Neste último sentido tamén MARTÍNEZ BARROSO, M. R., «La familia y la protección social como garantes de la conciliación», ob. cit., páx. 546 e 547.

protección que merecen as familias numerosas en función das súas maiores cargas económicas e, no seu caso, no marco das políticas de apoio á natalidade. E é que ten moi pouco sentido aprobar unha norma que pretende favorecer as familias numerosas para, mediante a aplicación de criterios económicos propios da asistencia social, rematar excluindo dos seus beneficios un número moi significativo daquelas»³⁶.

De aí que, para os supostos nos que o límite de ingresos segue sendo esixible (recórdese, para o recoñecemento da condición de beneficiario e, se é o caso, para o percibo das asignacións económicas por fillo ou acollido menor de dezaioito anos non discapacitado), se propoña agora ampliar substancialmente o límite máximo de ingresos económicos previsto para os supostos de familias numerosas³⁷. En realidade, dada a escasa operatividade práctica desta prestación familiar no noso país, este límite debera ampliarse para todas as familias en xeral. Aínda mellor, polo menos no caso das familias numerosas de categoría especial (cando non no de todas as familias numerosas en xeral), o devandito límite podería perfectamente suprimirse. Por descontado, fórmulas mixtas resultan igualmente admisibles. Por exemplo, ampliando a límites razoables o limiar de recursos económicos esixido (en relación con todas

³⁶ LUJÁN ALCARAZ, J., «La protección de las familias numerosas desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», ob. cit., páx. 11 e 12, a quen tamén seguiría neste punto JURADO SEGOVIA, Á., «Prestaciones familiares de la Seguridad Social: evolución normativa y puntos críticos de la protección no contributiva», ob. cit., páx. 20. Dubidando da verdadeira eficacia da ampliación de límite de recursos esixido *vid.*, tamén VALDEOLIVAS GARCÍA, E., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., páx. 25 e 26.

³⁷ Así o propuxo tamén a Federación Española de Familias Numerosas coa seguinte proposta de carácter xeral: «Revisión dos límites de renda no acceso a prestacións para evitar as discriminacións das familias numerosas nos límites de ingresos que se prevén nas axudas ás familias (son tan baixos que a maioría das familias numerosas son sistematicamente excluídas)» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, páx. 4).

as familias españolas, en xeral, e ás familias numerosas de categoría xeral, en particular) e/ou suprimíndoo directamente (polo menos, para as familias numerosas de categoría especial)³⁸.

2.3.3. Prestacións económicas de pagamento único por nacemento ou adopción de fillo en supostos de familias numerosas

2.3.3.1. Equiparación do acollemento ao nacemento e á adopción

Advírtase que, para os efectos da catalogación como de familia numerosa, «Terán a mesma consideración que os fillos as persoas sometidas a tutela ou acollemento familiar permanente ou preadoptivo legalmente constituído» (art.º 2.4 LFN). Sucede, non obstante, que á hora de recoñecer o dereito a esta prestación o parágrafo primeiro do artigo 357.1 da LXSS se refire só a «os casos de nacemento ou adopción de fillo en España nunha familia numerosa ou que, con tal motivo, adquira a devandita condición», deixando fóra o acollemento. Situación que, non obstante, si se considera no recoñecemento da asignación por fillo ou

³⁸ A este respecto, a Federación Española de Familias Numerosas propuxo a creación dunha «Prestación universal» por fillo a cargo, para todas as familias, sen límite de renda. Desta forma converxeríase con Europa en axudas ás familias por fillo a cargo, cun límite de 125€/mes, por cada fillo a cargo, e ata os 18 anos, que se asemellaría á media europea actual, que se sitúa preto desta cantidade» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, páx. 4). Á súa vez, propúxose a «Revisión da actual prestación» por fillo a cargo, que leva conxelada dende o ano 2000, e que actualmente está suxeita a unha cantidade de 24,25 €/mes por fillo, para unha familia numerosa que non supere a cantidade de 17.293 €/año. Este límite de renda fai practicamente inaccesible as familias numerosas poder acceder a esta axuda, tendo en conta o custo que supón o coidado dun fillo ao ano, que supera amplamente os 6.000 €/año. Propoñemos que se destine unha prestación universal por fillo a cargo de 125 €/mes sen límite de renda para o seu acceso, similar a media europea» (*ibidem*, páx. 6). No mesmo sentido *vid.* as propostas números 19 e 22 do documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014.

menor acollido a cargo [art.º 352.1 b) LXSS]³⁹. Tendo en conta que os gastos xerados polos fillos non dependen da natureza legal da súa filiación e que, aínda que orixinariamente pensadas para fomentar a natalidade, estas prestacións constitúen verdadeiras medidas de apoio ás familias que non exactamente aos fillos, «quizais se podería avanzar na reflexión e facer extensiva a protección aos supostos de acollemento»⁴⁰. Especialmente tratándose como se trata de familias numerosas (e monoparentais ou con proxenitores discapacitados).

De feito, recórdese neste sentido que a condición de familia numerosa tamén pode adquirirse vía acollemento. É máis, dada a expresa remisión que o parágrafo segundo do artigo 357.1 LXSS realiza á LFN («Para os efectos da consideración como familia numerosa, estarase ao disposto na Lei de Protección ás Familias Numerosas»), nada impide que, no que aquí importa, a consideración de familia numerosa derive, antes ou despois, do previo cómputo dos fillos acollidos⁴¹. Sendo iso así, non parece que teña moito sentido que os fillos acollidos poidan computar para a identificación dun dos presupostos de feito desta prestación

³⁹ Criticando esta exclusión *vid.* GOERLICH PESET, J. M. e ROQUETA BUJ, R., «Las prestaciones familiares: balances y perspectivas», en MONEREO PÉREZ, J. L., MOLINA NAVARRETE, C. e MORENO VIDA, M. N. (Coords.), *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Granada, Comares, 2008, páx. 985. Como sinala ROALES PANIAGUA, E., «Sinopsis de las prestaciones familiares en España», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 32, 2012, páx. 26, a razón desta exclusión do acollemento podería residir «no carácter de pagamento único que ten esta prestación, fronte ao carácter periódico da asignación por fillo ou menor acollido a cargo».

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

⁴¹ Para un suposto no que o que se discute é a condición mesma de familia numerosa respecto de quen non ten a consideración de residente legal en España cfr. a STSX Andalucía 1 de febreiro de 2017 (rec. 1823/2016).

(familias numerosas ex LFN), mais non para a determinación dos suxeitos causantes que dan dereito a esta (fillos ex LXSS). Dende este punto de vista, a inclusión do acollemento no ámbito subxectivo da prestación familiar que agora se comenta resultaría, ademais, plenamente coherente co deseño xeral que das familias numerosas realiza o noso ordenamento xurídico.

2.3.3.2. Revisión do límite de ingresos no seu caso esixido (remisión)

Sen prexuízo de remitirnos agora a cantas observacións se efectuaron xa en relación ao límite de ingresos esixido para acceder ás asignacións económicas por fillos ou menores acollidos a cargo (ben que agora ex *art.º 357.3 LXSS*), parece oportuno reiterar novamente aquí que «carece por completo de sentido intentar protexer as familias numerosas e fomentar a natalidade mediante o establecemento dunha prestación «por nacemento ou adopción dun terceiro ou sucesivos fillos» da que unicamente poden ser beneficiarios os que se achan dentro do estreito límite de ingresos definido»⁴². Sendo iso así, non

⁴² LUJÁN ALCARAZ, J., «La protección de las familias numerosas desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», ob. cit., páx. 14. Máis xenericamente, MORGADO PANADERO, P., «Las prestaciones familiares como reflejo del art.º 41 CE: un sistema multiforme de protección», *Aranzadi Social*, núm. 10, 2010, páx. 15 (BIB 2010, 1905), vén a sinalar que «debería incrementarse o ínfimo limiar de rendas que anualmente se establece como límite de ingresos para o acceso a estas prestacións. A conxunción destas dúas situacións provoca que novamente o noso Sistema de Seguridade Social non cubra as situacións de necesidade para o que foi previsto. O efecto «expulsión» que provoca a instauración dun límite de rendas tan baixo, unido á consideración deses ingresos como brutos, o que os converte en ficticios, leva consigo que un sector importante da poboación que debería ser obxecto de tutela, quede desprotexido. Deberían pois, ser consideradas as rendas que perciben os beneficiarios como netas, á vez que sería necesario incrementarse eses limiares, xa que non se corresponden coa realidade pois numerosas familias en situación de necesidade non van percibir as axudas, por superar eses límites, malia ser demostrable a súa necesidade de tutela». En fin, aludindo á importancia cuantitativa e financeira residual desta prestación *vid.* PUMAR BELTRÁN, N., «Una visión crítica de la protección de las

é de estrañar, polo tanto, que se propuxese a creación dunha «prestación» por nacemento do terceiro fillo, universal e directa»⁴³.

2.3.3.3. Actualización da súa contía

Polo que respecta a esta prestación familiar, sabido é que a Lei 35/2007, do 15 de novembro, aproveitou a ocasión para modificar o seu importe. Para tal efecto reformouse o apartado primeiro do entón vixente artigo 186 LXSS (disposición final 2ª. 8 Lei 35/2007). De modo que, fronte aos anteriores 450,76 euros, a nova contía da prestación pasou a alcanzar os 1.000 euros (art.º 358.1 LXSS); contía que, dende entón, se mantivo inalterada ata os nosos días (disp. adic. 38ª. 3 Lei 3/2017, do 27 de xuño, para o exercicio orzamentario 2017). De aí que se propoña agora a actualización da súa contía. Fundamentalmente porque, como pode apreciarse, se trata dunha cantidade moi limitada que en moi pouco aliviará a «carga familiar» que supón ter un fillo (adoptado ou nacido) en familias con especiais circunstancias como as que aquí interesan.

familias monoparentales por la Seguridad Social», *Relaciones Laborales*, núm. 9, 2012, páx. 7. No mesmo sentido tráíase tamén aquí a proposta de revisión de límites de ingresos efectuada por FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, páx. 4.

⁴³ Prestación de 125 €/mes. «O nacemento do terceiro fillo, que axuda a compensar a pirámide de poboación, debería ser considerado e compensado economicamente polo Estado. Debérase equiparar as prestacións económicas directas ás familias con fillos coas dos países europeos, que teñen carácter universal (a media da UE é de 125 euros mensuais por fillo): establecendo unha gradación segundo o rango do fillo. Pensar, como fai Francia, en que a prestación empece a partir do segundo fillo. Pódese establecer o límite de idade para recibir a prestación ata os 18 anos e sen límite de renda» «para a unidade familiar» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, páx. 8). Propoñendo, así mesmo, unha prestación universal por fillos menores de 18 anos en contía de 100 € *vid.*, tamén MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M. (Dir.), *Libro Blanco. La familia numerosa en la Comunitat Valenciana*, Valencia, Foro Valenciano de la Familia-Editorial Club Universitario, 2010, páx. 86.

2.4. Melloras voluntarias da Seguridade Social

Por canto a esta materia interesa, non resulta tarefa sinxela analizar todos os convenios colectivos vixentes no noso país á busca de cláusulas convencionais que refiran ás familias numerosas; moito menos, en orde á localización de melloras voluntarias que de forma expresa refiran a elas. Con todo, púidose constatar como as achegas da negociación colectiva ao respecto son realmente escasas, por non dicir practicamente inexistentes⁴⁴. Polo menos, no que atinxe ás referencias directas e expresas ás familias numerosas. De tal maneira que o emprego de referencias indirectas constitúe tamén aquí a regra. De aí que, tamén neste punto, se invite aos axentes sociais a adoptar unha actuación máis decidida na materia. Actuación que non só se limite a considerar as cargas familiares en xeral (como, de feito, así sucede na práctica), senón a tratar de forma expresa a problemática das familias numerosas.

2.5. Outras propostas no ámbito da protección social pública

En fin, sen prexuízo de cantas se extractaron ata o momento presente e doutras moitas que para tal efecto puidesen presentarse, a continuación indícanse outras posibles propostas en materia de protección social pública que poderían contribuír a unha mellor atención das familias numerosas⁴⁵:

⁴⁴ Para tal efecto *vid.* os escasos exemplos concretos recollidos por BARRIOS BAUDOR, G. L. e MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, R., *Las familias numerosas ante el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Régimen jurídico vigente y propuestas de mejora*, Cizur Menor, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, páx. 221 e ss. Neste sentido, no estudo levado a cabo xa por GALA DURÁN, C. (Dir.), *Las mejoras voluntarias en la negociación colectiva actual*, Programa FIPROS, Secretaría de Estado para a Seguridade Social, 2007, non se consideraba ningunha referencia ás familias numerosas.

⁴⁵ Xunto ás seguintes propostas, advírtase que, con carácter xeral, as parellas de feito non quedarían integradas no concepto de familia numerosa. Cuestión esta que claramente podería afectar na práctica ao recoñecemento ou non da ampliación da duración do subsidio especial por

1ª) Revisión á alza do IPREM en relación con cantas prestacións o tomen como referencia⁴⁶.

2ª) Revisión dos límites de ingresos esixidos para o acceso ás diversas prestacións da Seguridade Social⁴⁷.

maternidade de natureza non contributiva (arts. 181 e 182 LXSS). Precisamente por iso, parecería oportuno que a citada ampliación operase en igualdade de condicións existise ou non vínculo conxugal. Entre outras moitas cousas, porque sabido é que para o recoñecemento do subsidio por maternidade en calquera das súas dúas modalidades non se esixe a existencia de vínculo conxugal.

⁴⁶ En relación con aquelas prestacións ou axudas públicas que establecesen como módulo de referencia o IPREM, dende a Federación Española de Familias Numerosas propúxose xa a «Actualización do IPREM vixente ao IPC (Índice de Prezos ao Consumo)» para acceder ás axudas ás que poden acollerse as familias numerosas, xa que moitas familias numerosas non poden acceder ás prestacións por superar o límite establecido. O índice do IPREM leva conxelado dende 2010, e o devandito parámetro non se axusta na actualidade á realidade dos fogares con maior número de membros na familia, para acceder ás axudas públicas. En concreto, o SMI (Salario Mínimo Interprofesional), índice polo que se rexía en 2004 para acceder ás axudas sociais, aumentou nos últimos oito anos un 40,13%; mentres que o IPREM subiu menos da metade, un 15,64%. Esta situación provoca que cada vez máis familias numerosas queden excluídas da obtención de axudas públicas» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, páx. 6; en similar sentido cfr. as propostas números 20 e 32 do documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014).

⁴⁷ En relación a este tema téñase en conta a proposta xeral efectuada no seu día pola Federación Española de Familias Numerosas: «Revisión dos límites de renda no acceso a prestacións para evitar as discriminacións das familias numerosas nos límites de ingresos que se prevén nas axudas ás familias (son tan baixos que a maioría das familias numerosas son sistematicamente excluídas), facer unha revisión de todas as prestacións existentes establecendo só dúas situacións posibles: universalidade ou límite de renda per cápita. No caso do límite de renda per cápita establecer o seguinte criterio: a) o límite de renda per cápita familiar non supere 2 veces o IPREM vixente, incluídas as pagas extraordinarias; é dicir, 14.910,18 €. Nos supostos de familias numerosas en que concorran tres fillos a cargo, a devandita cantidade incrementarase en 6.000 € por fillo a partir do terceiro, este incluído. b) Nos supostos en que un membro da familia teña un grao de discapacidade igual ou superior ao 33%, a devandita cantidade incrementarase en 6.000 €, este incluído. c) Nos supostos en que un membro da familia teña un grao de discapacidade igual ou superior ao 65%, a devandita cantidade incrementarase en 9.000 €,

3ª) Exención do copagamento farmacéutico para a compra de medicamentos⁴⁸.

4ª) Revisión do requisito de que ambos os dous pais traballen en relación coa prestación por coidado de menores con cancro ou outra enfermidade grave⁴⁹.

5ª) Establecemento de referencias expresas ás familias numerosas no réxime xurídico das prestacións contributivas e asistenciais por desemprego⁵⁰.

este incluído» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, páx. 4; en similar -aínda que non idéntico- sentido cfr. a proposta número 19 do documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014).

⁴⁸ Para tal efecto, a Federación Española de Familias Numerosas propuxo «Establecer unha exención para as familias numerosas no copagamento farmacéutico para a compra de medicamentos, xa que estas familias presentan un consumo maior que outros fogares españois con menor número de fillos. O gasto farmacéutico dunha familia numerosa sitúase no 6,2%, segundo unha enquisa online realizada pola Federación Española de Familias Numerosas a 6.500 familias, fronte ao 3% das unidades familiares con menor número de fillos, polo que se debería compensar o gasto que realizan» (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *Propuestas de política familiar*, Madrid, 2013, páx. 9). Nesta mesma orde de cousas propúxose, tamén, o «Financiamento dos medicamentos de uso pediátrico: que cubra a Seguridade Social os menores de 15 anos que sexan fillos de familias numerosas ou familias con algún membro con discapacidade» (*ibidem*, páx. 11). Igualmente proponse «Revisar a lista de medicamentos da Seguridade Social: retiráronse o 35% dos medicamentos de uso pediátrico que cubría a Seguridade Social. Os medicamentos infantís non se cobren na súa gran maioría» (*ibidem*, páx. 11). Neste mesmo sentido *vid.* as propostas números 4 e 5 do documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014.

⁴⁹ Respecto desta prestación recollida no artigo 190 e ss. da LXSS e desenvolvida polo R.D. 1148/2011, do 29 de xullo, a FUNDACIÓN FAMILIA Y MULLER, *Estudio sobre el cuidado de menores con enfermedad grave: una propuesta normativa*, Programa FIPROS, Secretaría de Estado para a Seguridade Social, decembro 2010, páx. 50, entendeu que «como medida de efectiva conciliación, debería exceptuarse o requisito de que ambos os dous proxenitores traballen no caso das familias numerosas».

⁵⁰ Criticando a ausencia de referencias expresas á protección por desemprego na LFN en tanto en canto aquela protección modaliza a súa extensión material en atención ás responsabilidades familiares *vid.* LUJÁN

ALCARAZ, J., «La protección de las familias numerosas desde la perspectiva del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», ob. cit., páx. 14. Demandando referencias expresas ao instituto legal da familia numerosa cfr. tamén LUELMO MILLÁN, M. Á., «Desempleo y familia», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* núm. 54, 2004, páx. 17 ou MARÍN CORREA, J. M., «Editorial», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, 2004, páx. 7. Tamén PUMAR BELTRÁN, N. (Dir.), *La revisión de la protección de las familias monoparentales por parte de la Seguridad Social*, Programa FIPROS, Secretaría de Estado para a Seguridade Social, 2009, páx. 49. De feito, en relación á determinación destas responsabilidades familiares, VALDEOLIVAS GARCÍA, E., «La familia numerosa: apuntes desde una perspectiva laboral a la luz de la Ley 40/2003», ob. cit., páx. 28, sinala o seguinte: «se se engade á ausencia de atención neste contexto á familia numerosa e á diversa consideración dos fillos que poden entenderse a cargo para os efectos de desemprego, a conclusión ha de ser que a familia e os fillos non dispoñen dun réxime xurídico homoxéneo nin sequera dentro dun mesmo sector do ordenamento, non só no relativo á súa tutela senón á súa propia identificación, o que dilúe o obxecto de protección e distrae o concepto de familia numerosa. En todo caso, non parece discutible que, dada a comprensión do desemprego asistencial como unha fórmula de sostemento da familia en caso de carencia de rendas en determinados supostos en que o seu recoñecemento se acha condicionado á existencia de responsabilidades familiares, a aplicación do concepto de familia numerosa debería ter espazo propio».

Con todo, para supostos nos que non se admite a equiparación de familia numerosa ex *LFN* cfr. as SSTSX Andalucía 20 de decembro de 2017 (rec. 1472/2017) e Murcia 19 de decembro de 2017 (rec. 648/2017).

En fin, a proposta número 48 do documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014, propugnou «Aumentar o importe máximo a percibir na prestación por desemprego que outorga o SEPE (Servizo Público de Emprego Estatal) para as familias numerosas. Dende a FEFN solicitamos que as axudas sexan progresivas, en función do número de fillos, sen límite de fillos por unidade familiar. Actualmente, a contía máxima da prestación está limitada a 225% IPREM; é dicir, 1.397 €/mes, para unidades familiares con dous ou máis fillos a cargo; sen ter en conta as necesidades económicas de familias numerosas con máis de dous fillos a cargo que presentan uns gastos familiares superiores á media, e que polo tanto, necesitan un maior nivel de axudas económicas, tanto a niveis de mínimos, coma de máximos na protección por desemprego. Non é o mesmo, por exemplo, que se destine unha prestación por desemprego máxima de 1.397,83 €/mes a unha familia con dous fillos a cargo, que a unha familia con seis fillos a cargo, xa que as necesidades familiares son moi distintas. Polo tanto, o criterio de distribución das prestacións por desemprego debe ser progresivo segundo o número de descendentes e sen límite de fillos na unidade familiar. Por

6ª) Establecemento de referencias expresas ás familias numerosas no réxime xurídico das pensións non contributivas de invalidez e xubilación⁵¹.

7ª) Ampliación respecto das familias numerosas dos períodos de cotización asimilados ao parto⁵².

outra parte, solicitamos tamén que se aumenten as contías a percibir no subsidio por desemprego para as familias numerosas. Actualmente, a contía ascende ao 80% do Indicador Público de Renda de Efectos Múltiples (IPREM), co que o importe é de 426 €. En consecuencia, solicitamos que se teñan en conta as responsabilidades dos núcleos familiares con máis de dous fillos a cargo e que o criterio de distribución do subsidio sexa progresivo segundo o número de descendentes da unidade familiar».

⁵¹ Sinalando a insensibilidade do réxime xurídico das pensións non contributivas de invalidez e xubilación á realidade familiar e, máis concretamente, á pertenza ou non do beneficiario a unha familia numerosa *vid.* PUMAR BELTRÁN, N. (Dir.), *La revisión de la protección de las familias monoparentales por parte de la Seguridad Social*, ob. cit., páx. 174.

⁵² En congruencia coa Recomendación 17ª do Pacto de Toledo, entre outras cousas, as emendas núms. 86, 181 e 291 ao Proxecto de Lei da Lei 27/2011, formuladas respectivamente polos Grupos Parlamentarios de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, Vasco (EAJ-PNV) e Catalán (Convergència i Unió) propuxeron ampliar este beneficio en «365 días por cada fillo se a unidade familiar da que forma parte o traballador/a tivo ou ten a consideración de familia numerosa de categoría xeral, ou de 540 días por cada fillo, se ten a de categoría especial» (BOCG, Congreso dos Deputados, IX Lexislatura, Serie A, Proxectos de Lei, 17 de xuño de 2011, núm. 120-10, páx. 50, 95 e 165). En similar sentido, *vid.* tamén a emenda núm. 215 presentada polo Grupo Parlamentario Popular (*ibidem*, páx. 116 e ss.). Xa na tramitación ante o Senado *vid.* ao respecto a emenda núm. 62 do Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas (GPSN) (BOCG, Senado, IX Lexislatura, núm. 93, 12 de xullo de 2011, páx. 71 e ss.). En similares termos expresárase a proposta núm. 50 do documento FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FAMILIAS NUMEROSAS, *100 medidas de apoyo a la familia*, Madrid, 2014: Dende a Federación Española de Familias Numerosas (FEFN) entendemos que se debe compensar na percepción de pensións de xubilación e incapacidade permanente pola contribución que fan as familias mediante a educación e coidado dos fillos, xa que estes serán os futuros cotizantes e contribuíntes do sistema público de Seguridade Social. Tal como se establece noutros países, como Francia ou Alemaña, a través desta medida compensárase a "cotización demográfica" e estableceríase unha consideración social especial con respecto á natalidade e a protección da maternidade. Actualmente, existe unha cotización de 112 días por fillo a cargo para que aqueles traballadores que interrompesen a súa carreira laboral para o

8ª) Dotación dunha liña de axudas públicas para os fillos de familias numerosas menores de 25 anos para financiar gastos extraordinarios destinados á compra ou substitución de prescricións ópticas (lentes, lentes de contacto, etc.), próteses auditivas e elementos de ortopedia⁵³.

9ª) Adopción doutras medidas diversas. Por exemplo, primar a pertenza a familias numerosas nos programas de termalismo e turismo social do IMSERSO para persoas maiores⁵⁴.

coidado dos fillos; non obstante, deberíase primar a natalidade, independentemente da situación laboral do traballador, é dicir, se está a exercer actividade por conta propia ou allea ou se encontra nese período en situación de desemprego».

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

⁵⁴ Ao respecto, *vid.* o *Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017* (aprobado polo Goberno de España en data 14 de maio de 2015), páx. 58 e 59.