

en el expediente, y ofreciéndoles la posibilidad de interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que en cada caso correspondan.

Otro tanto cabe predicar respecto al resto de la legislación sectorial, como por ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivo: las alegaciones que se presentan al amparo del artículo 30-2º a) del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas en los procedimientos de concesión de licencia de actividades clasificadas; las alegaciones presentadas en los trámites de información pública previstos en el artículo 3-1º del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación de Impacto Ambiental; también afectaría al proceso de información pública para la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales, según establece el artículo 7 d) de la Ley del Parlamento Vasco 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

Se podría continuar citando una larga lista de normas sectoriales a las que les sería aplicable el principio recogido en el procedimiento administrativo general: que la Administración está obligada a contestar a cuantas alegaciones presenten los ciudadanos en cualquier trámite de información pública.

\* \* \*

Como **CONCLUSIÓN** de lo expuesto, se recomienda que los ayuntamientos, o cualquier otra administración actuante, respondan en forma razonada a todas y cada una de las alegaciones que presenten los ciudadanos durante los trámites de información pública a que están sujetos los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico, por disponerlo así el artículo 86-3º, párrafo 2º de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. En dicha contestación se deberá indicar si la alegación ha sido rechazada o aceptada, en todo o en parte, y, en su caso, los motivos por los que ha sido desestimada.

La misma obligación se debe predicar de todos aquellos trámites de información pública o audiencia a los interesados que establezca cualquier otra norma sectorial, con independencia de cuál sea la administración a la que le corresponda la competencia para tramitar el expediente.

Finalmente, se considera conveniente que la Administración notifique la aprobación definitiva del expediente a todos los ciudadanos que, con motivo del trámite de información pública, presenten alguna alegación.

### **7.3. LA CONVENIENCIA DE APROBACIÓN DE UNA LEY VASCA DE FAMILIAS NUMEROSAS**

#### **I- Introducción**

Las políticas de protección a la familia en el Estado español tradicionalmente se han asociado a ciertos valores del régimen político anterior,

progresivamente superados, como la sujeción de la mujer al hogar o la exaltación del matrimonio como único vehículo de desarrollo familiar, y se han sentido como propias de un cierto paternalismo compensador de la falta de libertades.

Lo cierto es que el estancamiento de los programas de protección familiar se ha hecho más evidente en los últimos años a causa de la evolución de diversas circunstancias sociales y económicas, como las altas tasas de paro, la inestabilidad del mercado laboral, o la crisis de los sistemas tradicionales de Seguridad Social.

Estas y otras circunstancias no menos importantes han tenido un reflejo difícil de cuantificar en la evolución demográfica de nuestro entorno, pero podemos constatar que asistimos a un progresivo envejecimiento de la población y a la reducción del tamaño de los núcleos familiares.

En el período 1975-1995, el crecimiento vegetativo de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ha pasado de 24.947 a -2.182 (EUSTAT, 1995).

Es decir, que en 1995, sin tener en cuenta los movimientos migratorios, la población de la CAPV ha descendido por sexto año consecutivo debido al mayor número de defunciones que de nacimientos, situándose por debajo del nivel de reemplazo.

Este dato, sin que por sí mismo deba ser preocupante, trae como consecuencia el aumento de la relación entre la población activa y la población dependiente (los jóvenes y los ancianos), con el resultado de que un número relativamente reducido de personas activas tengan que mantener tanto a las generaciones más jóvenes como a las más ancianas.

En todo caso, no debe interpretarse este hecho en el sentido de que la actuación de los poderes públicos en el campo de la protección a la familia deba encaminarse a la consecución de objetivos demográficos, sino desde la perspectiva de aminorar algunos de los efectos negativos que conlleva el tener hijos, tanto en el plano económico como social: acceso a la vivienda, mayores gastos cotidianos, conciliación con responsabilidades laborales, incorporación de la mujer al mercado laboral, etc.).

Se trataría, en definitiva, de favorecer que las familias eligieran libremente el número de hijos que desean.

Desde este punto de vista, la idea central sobre la que descansa la política de reducciones y exenciones a las familias, en general, y a las numerosas, en particular, consiste en reducir las cargas sociales en el momento en que se producen los gastos, para así elevar la renta disponible de las familias y reducir los diferenciales de bienestar derivados de la tenencia y educación de los hijos, especialmente de aquellas familias que contribuyen a la estabilidad o crecimiento demográfico (dos o más hijos). Las estimaciones que al respecto existen cifran la caída de la renta per cápita con el crecimiento del primer hijo al 62% de la renta per cápita de una familia sin hijos, al 48% con el nacimiento del segundo hijo y al 40% con el nacimiento del tercero.

Frente a este modelo de compensación del gasto en el momento de producirse éste, otras medidas, como las desgravaciones y deducciones en los impuestos personales, y fundamentalmente en el IRPF, encuentran limitaciones de índole técnica, que afectan a los niveles de renta más bajos.

Así, por ejemplo, las deducciones por hijos que se aplican en la cuota del IRPF, al igual que ocurre con los gastos de enfermedad o las deducciones por ascendientes y minusválidos, pierden virtualidad en el momento en que los sujetos pasivos del mismo obtienen rentas inferiores a los mínimos que determinan la obligación de presentar declaración, o cuando las retenciones practicadas son inferiores a la suma de las deducciones que tendrían derecho a practicar.

En una palabra, de poco le sirve a un desempleado con hijos y con unos ingresos brutos de 1 millón de pesetas anuales que la normativa del IRPF contemple deducciones de 20.000 ptas. por cada uno de ellos, si la retención practicada ha sido nula o muy inferior a la suma de aquéllas.

Por el contrario, sin perjuicio de otras políticas de fomento sectorial de los poderes públicos, como becas o subsidios, las familias obtienen un beneficio inmediato cuando les son aplicables bonificaciones de un porcentaje determinado en las matrículas de estudios universitarios o en los billetes de transportes públicos, por ejemplo.

## II- **La protección a las familias numerosas en la legislación vigente**

Una vez descrita en líneas generales la justificación de las medidas dirigidas a la protección de la familia, y en particular de las familias numerosas, vamos a describir resumidamente el marco actual de actuación de los poderes públicos en esta materia.

El punto 3 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** establece que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la misma y del Estado.

Por su parte, el artículo 23 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** de diciembre de 1966 reitera que la familia es elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

**La Convención sobre los Derechos del Niño**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, reconoce que el niño, para el pleno desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de una familia, y manifiesta el convencimiento de que la familia es el grupo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de sus miembros, en particular de los niños, por lo que los Estados partes deben respetar los derechos y deberes de los padres, tutores u otras personas responsables, a quienes incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

**La Carta Social Europea**, ratificada por España en junio de 1980, garantiza la protección de la familia a través de un conjunto de artículos, de los cuales el principal es el 16, que establece: «*Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula*

*fundamental de la sociedad, las partes contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia...».*

Dentro de las resoluciones adoptadas por la Unión Europea, cabe citar, la resolución del Parlamento Europeo sobre la Protección de familias y unidades familiares al final del Año Internacional de la familia (12C18 del 23 de enero de 1995).

Ya en el ordenamiento jurídico estatal, el art. 9.2 de la Constitución expresa que:

*«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»*

Junto a esta declaración, que por su inclusión en el título preliminar de la Constitución informa todo el ordenamiento jurídico, dentro del capítulo tercero del título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica, el art. 39 establece que:

*«Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.»*

Paralelamente, el Estatuto de Autonomía del País Vasco impone igualmente a los poderes públicos el mandato de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco (art. 9).

La atención especial a la familia cabe ser encuadrada genéricamente en el campo de la asistencia social, del bienestar social y demás sinónimos utilizados en las disposiciones de distinto rango que regulan esta materia.

El concepto de «asistencia social» a que se refiere la Constitución española, según ha afirmado el propio Tribunal Constitucional (Sentencia 76/1986) no está precisado en el texto de la Norma Fundamental, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados, consagrados por la práctica nacional e internacional, de manera que para su interpretación hay que acudir a criterios materiales que puedan extraerse de la legislación vigente. Por ello, el Tribunal se apoya en la legislación vigente para deducir *«la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la Constitución española y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas»*, y se caracteriza por su financiación al margen de toda obligación de contribuir por parte de los destinatarios o beneficiarios de aquélla.

Al mismo tiempo, el Tribunal considera que del análisis de la Constitución, de los estatutos de autonomía y de los decretos de traspasos, la noción de asistencia social que se contempla a efectos de reparto de competencias, abarca también a la dispensada por entidades privadas, supuesto en el que los poderes públicos desempeñan sólo funciones de fomento o control (Sentencia nº 146/1986, de 25 de noviembre).

Al amparo del citado art. 148.1.20 de la Constitución, las comunidades autónomas han asumido competencias en materia de «asistencia social».

Así, las políticas de protección a la familia que se desarrollan desde el ámbito administrativo general del Estado, lo hacen desde un perspectiva determinada por el nivel de reserva competencial que permanece en aquél, como la legislación básica en materia de Seguridad Social, o la aprobación de normas fiscales de carácter general, y por la cláusula de supletoriedad del derecho estatal contenida en el art. 149.3 de la Constitución.

En el caso de la CAPV, la asunción de esta competencia exclusiva se produjo *por mor* del art. 12.12 de su Estatuto de Autonomía, y mediante el Real Decreto 2768/80, de 26 de septiembre, se traspasaron a la CAPV las funciones y servicios del Estado en materia de Sanidad y Servicios y Asistencia Social.

Aun cuando en el mismo no se aluda expresamente a la materia de familias numerosas, como también ocurrió con el Real Decreto de traspaso de los mismos servicios a la Generalidad de Cataluña, posteriormente, y una vez aprobados los respectivos estatutos de autonomía del resto de comunidades autónomas, los distintos reales decretos de traspaso sí hicieron una mención específica de la materia de familias numerosas (RD 2411/82 en el caso de Galicia; 2607/82 para Cantabria; 1975/84 para Castilla-La Mancha, etc.), mediante la siguiente fórmula:

**«En materia de familias numerosas, corresponderá a la Comunidad Autónoma de (...) el reconocimiento de la condición de las mismas, la expedición de títulos y su renovación con sujeción al modelo estatal, así como la facultad sancionadora en la parte y cuantía establecida por la legislación vigente».**

Pese a esta ausencia de referencia expresa a la materia de familias numerosas, en el marco de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Territorios Históricos, se produjo a su vez el traspaso por parte de las instituciones comunes de la CAPV a los órganos forales de los territorios históricos de los servicios y funciones de asistencia social, entre los que, ahora sí, se citaba la **«expedición de títulos de familia numerosa»**.

Si, como hemos dicho hasta ahora, la CAPV tiene competencia exclusiva en materia de asistencia social, y el alcance de ésta noción hemos de extraerlo de la propia legislación con base en criterios materiales, podemos ya adelantar que el Parlamento Vasco está en disposición de promulgar una ley propia en materia de protección a las familias, y, más concretamente, a las familias numerosas.

### III- Justificación de una ley vasca de familias numerosas

Con carácter previo, es preciso indicar que el objetivo de esta recomendación se circunscribe a la oportunidad de aprobación por la CAPV de una normativa propia de familias numerosas, en la medida en que, por las razones que a

continuación se van a exponer, a juicio de esta institución, es urgente la actuación de los poderes públicos en esta materia concreta. Ello no obsta para que las instituciones competentes opten para ello por la aprobación de una disposición específica que dé respuesta a los problemas más acuciantes que se plantean en esta vertiente específica del ámbito protector, o bien por incardinar su actuación en una más global que aborde otros aspectos que, por no citados, no dejan de ser tan importantes o más que éste, alternativa utilizada por la Generalidad de Cataluña con la aprobación, mediante Resolución de 10 de julio de 1992, del Departamento de Bienestar Social, del Plan Integral de Promoción de la Familia.

En todo caso, como ya se ha indicado, en la regulación actual de la protección a las familias numerosas se han detectado serias disfunciones que merecen ser comentadas.

#### **A) Obsolescencia y dispersión de las disposiciones que regulan la protección a las familias numerosas**

La propia Ley 25/1971, de 19 de junio, de protección a las familias numerosas, que sustituyó a la de 13 de diciembre de 1943, es la referencia fundamental en esta materia, y se encarga de definir qué se entiende por familia numerosa, sus categorías, beneficios que conlleva tal condición y las sanciones por incumplimiento del deber de aplicación de los mismos por las distintas entidades públicas y privadas.

Esta ley fue desarrollada mediante Decreto 3.140/1971, de 23 de diciembre, que aprueba su Reglamento, y ha sido modificada en aspectos sustanciales por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987, y más recientemente por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que amplió el concepto de familia numerosa a la formada por tres o más hijos, desarrollada por Real Decreto 1801/95, de 3 de noviembre.

Otras disposiciones que abordan aspectos concretos de la protección a las familias numerosas son el Decreto 1860/75, de 10 de julio, por el que se aprueba el procedimiento para imposición de sanciones por infracción de leyes sociales; la Instrucción de 26 de mayo de 1972, del Ministerio de Educación y Ciencia, sobre beneficios para adquisición de libros editados por instituciones estatales; la Ley 16/1987 de Transportes, y su Reglamento de desarrollo, sobre reducciones tarifarias en transportes; etc.

A nivel de la CAPV, podemos citar el tratamiento diferenciado que se otorga a las familias numerosas en materia de educación en niveles universitarios y no universitarios, o las reducciones previstas por aplicación de los beneficios en los servicios prestados por EUSKOTREN.

Una mirada crítica a este conjunto de normas de variado rango nos permite apreciar, en primer lugar, su dispersión y desconexión, y en segundo lugar, su falta de adecuación al reparto competencial diseñado por la Constitución y los estatutos de autonomía, tratándose de las que son anteriores a su aprobación, y,

en ocasiones, como ocurre en materia de sanciones, su posible colisión con principios contenidos en aquélla.

## **B) Inadecuación a la realidad social actual**

La tarea de abordar una sistematización de la normativa reguladora de la protección a las familias numerosas, dado el nivel competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, incita a plantear igualmente la oportunidad de mejorar el tratamiento que a nivel estatal se otorga actualmente a las mismas.

Sin necesidad de justificar la existencia de determinadas peculiaridades de índole socioeconómica que puedan predicarse de nuestra comunidad, la protección a las familias numerosas puede intensificarse con respecto a la situación vigente en territorio común.

En efecto, la modificación operada por la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y de orden social, en el sentido de ampliar el concepto de familia numerosa a la formada por tres o más hijos, se quedó corta si atendemos al tratamiento que dispensaba la Ley 25/1971 a otros supuestos asimilados.

Más concretamente, la Ley 25/71, junto a la regla general de considerar familia numerosa a la formada por cuatro o más hijos, hacía extensiva su protección a aquellas familias formadas por tan sólo tres, cuando uno de ellos era minusválido, o cuando uno de los padres había fallecido, estaba separado o divorciado.

Parecía razonable que al abordarse la ampliación a las familias de tres hijos mediante la Ley 42/1994, se hubiera previsto una extensión similar a las formadas por tan sólo dos, cuando concurriera alguna de estas circunstancias cualificadas.

Pero no fue así, de manera que hubo, por decirlo de alguna manera, una absorción de estos supuestos, que no tuvo el correspondiente reflejo en el tratamiento que por analogía podía haberse otorgado a las de dos, sin que por otro lado pueda afirmarse indubitadamente que la mejora en el tratamiento dispensado a estos colectivos a través de otras políticas sectoriales justifique la innecesariedad de su inclusión en la protección desplegada desde este ámbito.

En todo caso es ésta una cuestión que ha sido objeto de queja ante el Ararteko durante 1996, lo que nos permite constatar la existencia de una sensibilidad que, hoy por hoy, no ha sido satisfecha.

Respecto de la capacidad de las instituciones de la CAPV para, de estimarlo oportuno, colmar esta u otras demandas ampliando el ámbito de protección establecido por el legislador estatal en materia de familias numerosas, debemos reiterar aquí lo ya dicho en cuanto al carácter exclusivo de las competencias en materia de asistencia social que ostenta la CAPV, en virtud del art. 12.12 del Estatuto de Autonomía, que, a juicio de esta institución, nos llevan a considerar la legislación estatal como supletoria de la aprobada por las comunidades autónomas, en tanto éstas se aprueban.

En ausencia de un título propio invocado por el Estado, que en esta materia no alcanza a verse, el propio Tribunal constitucional ha interpretado que:

*«Cuando la norma legal, aunque con incidencia en el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados (...)*

*El primero de tales principios es el de la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional. Es obvio, sin embargo, que tal principio no puede ser entendido de modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del Ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del Territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones» (STC 37/1981; JC 2, 293).*

Y es que, aun cuando en virtud del art. 149.1.1 de la Norma Fundamental el Estado entendiera que esta materia afecta a las condiciones básicas que garantizan una igualdad de trato de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, y, por lo tanto, pretendiera reservarse el establecimiento de las condiciones básicas sobre familias numerosas, ello *«no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la Constitución» (STC 37/1987).*

### **C) Clarificación del órgano competente para sancionar y graduación de sanciones**

La vigente Ley 25/1971, de 19 de junio, de protección a las familias numerosas, y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1971, establecen en favor de estas familias una serie de exenciones y reducciones en materia de educación, vivienda, transportes, etc. que son de obligado cumplimiento para las entidades que prestan estos servicios, ya sean privadas o públicas.

Así el art. 25 de la mencionada ley establece que:

*«La resistencia de las empresas y entidades privadas a la prestación de los beneficios establecidos por la presente Ley y sus disposiciones de aplicación y desarrollo será sancionada por el Ministerio de Trabajo con multas de mil a cien mil pesetas».*

Por su parte, el Decreto 1.860/75, de 10 de julio, regula el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por infracción de leyes sociales, y en su art. 2 somete a este procedimiento sancionador, entre otros, a los



beneficiarios de familias numerosas, **«así como a las demás personas físicas o jurídicas, ya revistan carácter público o privado, por razón de las acciones que ejecuten u omisiones en que incurran en contravención de lo que las disposiciones cuya vigilancia está encomendada al Ministerio de Trabajo establezcan»**.

Con la implantación del Estado autonómico y la asunción por las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de competencias exclusivas en materias hasta entonces ejercidas por el Estado se inicia el proceso de traspaso de los correspondientes servicios e instituciones, que en materia de asistencia social se instrumentan, en lo que al País Vasco se refiere, mediante el ya citado Real Decreto 2.678/1980, de 26 de septiembre.

Como ya se ha indicado, en este real decreto, a diferencia de los que aprobaban el traspaso de competencias a otras comunidades autónomas, no se mencionan expresamente las competencias en materia de expedición de títulos de familia numerosa y sancionadora por incumplimiento de la legislación en esta materia.

Pese a todo, en los respectivos decretos del Gobierno Vasco de traspaso de servicios de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma a los territorios históricos en materia de asistencia social, sí se cita expresamente la competencia de expedición de títulos de familia numerosa.

Durante la tramitación en 1996 de diversas quejas relativas a la negativa de algunos centros docentes a aplicar los referidos beneficios, esta institución, en ausencia de otra referencia expresa al respecto, y considerando razonable que el mismo órgano encargado del reconocimiento de la condición de familia numerosa debería, a su vez, ejercer la potestad sancionadora por incumplimiento de las prescripciones legales, como de hecho ocurre en el ámbito de otras comunidades autónomas, dio traslado de los expedientes de queja, en razón del territorio en que estaban situados los centros docentes afectados, a los respectivos departamentos de bienestar social de las diputaciones forales, instando la adopción de las medidas oportunas.

No obstante las diputaciones forales, en contra de la opinión expresada por el departamento competente del ejecutivo autónomo, se han declarado incompetentes a efectos de imposición de sanciones, toda vez que consideran esta competencia no transferida expresamente en las disposiciones citadas anteriormente.

Obviamente, el procedimiento sancionador se configura como un medio importante de garantía de las prescripciones contenidas en cualquier disposición reguladora de derechos y deberes, y es en última instancia el mecanismo al alcance de los poderes públicos para velar por la efectividad de su ejercicio.

En otras palabras, la más ambiciosa de las normas que en esta materia puedan diseñarse, quedará en papel mojado si paralelamente no se establecen instrumentos de reacción ante la negativa de los agentes obligados a permitir el ejercicio de los derechos que la misma establece.

Esto es, en definitiva, lo que actualmente está ocurriendo en el ámbito de la CAPV, dada la referida abstención por parte de las diputaciones forales a asumir

como propia la potestad sancionadora por incumplimiento de las prescripciones contenidas en la Ley 25/1971, lo que a la postre impide que sus destinatarios se beneficien de las reducciones que en materias como educación o transporte prevé la misma.

Por otro lado, la cuantía y graduación de las sanciones establecidas en la Ley 25/71 se ve necesitada de una actualización que las haga acordes con el nuevo ordenamiento constitucional.

Esta es otra de las razones fundamentales que, a juicio del Ararteko, justifican la necesidad de que, con urgencia, se acometa la reforma del actual sistema de protección a las familias numerosas en la CAPV.

Entre tanto, el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Gobierno Vasco y las diputaciones forales, de no llegarse antes a un acuerdo efectivo, debería someterse con la mayor premura al conocimiento de la recientemente constituida Comisión Arbitral, previo el requerimiento para el ejercicio de las atribuciones objeto de conflicto establecido en el art. 63 de la Ley 13/1994, de 30 de junio, que la regula.

#### **IV- Conclusiones**

- El ordenamiento jurídico vigente impone a los poderes públicos el deber de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.
- Los cambios socioeconómicos experimentados en las dos últimas décadas han evidenciado el estancamiento de las políticas de protección familiar diseñadas en la etapa política anterior, lo que exige un esfuerzo de adecuación a la realidad actual.
- La política de reducciones y exenciones a las familias numerosas pretende reducir las cargas sociales en el momento en que se producen los gastos, para así elevar la renta disponible y reducir con ello los diferenciales de bienestar derivados de la tenencia y educación de los hijos.
- La protección a la familia en general, y a las numerosas en particular, puede englobarse dentro de la noción de asistencia social, al margen de la dispensada por la Seguridad Social, y, por tanto, es un campo en el que la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene competencia exclusiva (art. 12.12 Estatuto).
- La legislación vigente en materia de protección a las familias numerosas, además de dispersa, comprende disposiciones anteriores a la Constitución, por lo que desconoce la nueva distribución competencial por ella diseñada, y en algunas cuestiones, como la imposición de sanciones, puede entrar en colisión con sus principios.
- El tratamiento dispensado por la Ley 25/71 a las familias numerosas puede y debe ser mejorado desde una ley propia de la CAPV, ampliando su protección a otros supuestos asimilados que ya tenían cabida antes de su modificación por la Ley 42/1994, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

- La tarea de abordar la regulación de aspectos sustanciales de la protección a las familias numerosas cobra especial relieve en lo referido a la concreción de cuál ha de ser en el ámbito de la CAPV el órgano para sancionar la negativa a aplicar los beneficios contemplados a favor de las mismas, dado el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Gobierno Vasco y las diputaciones forales.
- Entre tanto, es preciso que el Gobierno Vasco, previo el requerimiento a las diputaciones para la asunción de esta competencia, someta esta cuestión al conocimiento de la Comisión Arbitral, para su definitiva clarificación.

Por todo lo expuesto, el Ararteko estima conveniente que por las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco se proceda a la aprobación de una norma que dé respuesta a las cuestiones apuntadas, contribuyendo de esta manera a dotar el ordenamiento jurídico de un instrumento añadido en defensa de los derechos de los ciudadanos y de las familias en que se integran.

## **7.4. LA EDUCACIÓN INFANTIL Y LA CONCILIACIÓN ENTRE RESPONSABILIDADES FAMILIARES Y PROFESIONALES**

### **Introducción**

La tramitación de quejas relativas a la etapa de educación infantil ha hecho considerar a esta institución la conveniencia de hacer una llamada a la reflexión en torno a las nuevas necesidades sociales que demandan un claro compromiso en el terreno de la atención a los niños y niñas en edades de escolarización temprana.

La mayoría de las quejas presentadas ante el Ararteko han planteado aspectos muy concretos que se han suscitado con motivo de la progresiva apertura de aulas escolares para niños y niñas de dos años. En otros casos, sin embargo, se ha requerido la mediación de esta institución ante la ausencia de referentes claros en cuanto al futuro próximo de la implantación del primer ciclo de esta etapa educativa, es decir, la enseñanza entre cero y tres años, lo que ha dejado entrever temas de gran calado, como son, entre otros, la programación general de este nivel educativo, la progresiva adecuación de los recursos humanos y materiales existentes a las exigencias de las nuevas enseñanzas, las posibilidades de financiación de este nuevo tramo educativo, etc.

En una primera aproximación, pudiera pensarse que la atención a los niños y niñas en edad temprana debe venir dada por un enfoque exclusivamente escolar. Ciertamente, habrá cuestiones que únicamente podrán ser abordadas desde esta perspectiva. Sin embargo, las nuevas necesidades de atención a la infancia que se plantean en la sociedad de nuestros días hacen que muchas de las cuestiones que se dejan entrever en estas quejas deban ser valoradas desde una perspectiva