

Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: Análisis y propuestas

Estudio para el seguimiento del informe del Ararteko de 2014



Esta obra está bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) (CC BY 4.0)



Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

- [en la web](#)
- [mediante solicitud por correo electrónico](#)
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

ARARTEKO

Estudio base: Silván & Miracle

Diciembre 2025



Índice

PRESENTACIÓN	6
NOTA METODOLÓGICA	8
CAPÍTULO I. CONCEPTO DE FAMILIA	9
1. INTRODUCCIÓN	9
2. APROXIMACIÓN SOCIOLÓGICA	9
3. APROXIMACIÓN JURÍDICA	11
4. APROXIMACIÓN ESTADÍSTICA	15
CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y CARACTERIZACIÓN SOCIOLÓGICA DE LAS FAMILIAS DE LA CAE 2014-2024	18
1. INTRODUCCIÓN	18
2. EVOLUCIÓN DE LAS FAMILIAS EN LA CAE	18
2.1. Evolución del tamaño de las familias	20
2.2. Envejecimiento de la población de la CAE	21
2.3. Evolución de la natalidad	23
2.4. Aportación de la inmigración a la natalidad	25
3. ALGUNAS RAZONES DE LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS FAMILIARES EN LA CAE	29
3.1. Cambios de carácter interno sin incidencia en las políticas de apoyo a las familias	29
3.1.1. Objetivo final de la familia	29
3.1.2. Formas de unión: matrimonio, parejas de hecho y formas emergentes	30
3.2. Cambios de carácter externo. Factores abordables desde las políticas públicas	32
3.2.1. Riesgo de pobreza y condiciones materiales de las familias	33
3.2.2. Vivienda y emancipación	34
3.2.3. Conciliación	37
CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO	39
1. INTRODUCCIÓN	39
2. MARCO EUROPEO	39
2.1. Impulso normativo a la conciliación	40
2.2. Protección a nuevos tipos de familias	41
2.3. Otros avances: Garantía Infantil Europea	41
2.4. Hacia un reconocimiento de la parentalidad en la UE	42



3. MARCO ESTATAL	43
3.1. Ley estatal de Familias.....	43
3.2. Medidas de transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, en materia de conciliación	44
3.3. Iniciativa legislativa en materia de protección de la infancia	46
4. MARCO AUTONÓMICO	47
4.1. Desarrollo normativo de la Ley 13/2008, de Apoyo a las Familias.....	47
4.1.1. Ayudas por nacimiento o adopción de hijos e hijas.....	47
4.1.2. Ayudas a la conciliación laboral y familiar	49
4.1.3. Creación de parámetros comunes y ponderados para el cómputo de las rentas familiares.....	52
4.1.4. Otros desarrollos de la Ley 13/2008, de 12 de diciembre	52
5. OTRAS DISPOSICIONES CON INCIDENCIA EN EL MARCO FAMILIAR (Normativa sectorial con impacto en las familias)	52
5.1. Legislación relativa a la garantía de ingresos y la lucha contra la pobreza	53
5.2. Legislación en el ámbito del derecho a la vivienda.	54
5.3. Legislación relativa a la integración de las personas extranjeras.	55
5.4. Legislación en el ámbito de los servicios sociales	56
5.5. Reforma de la legislación de igualdad de mujeres y hombres en Euskadi	56
5.6. Criterios para la custodia en casos de ruptura conyugal	57
5.7. Infancia, juventud y desarrollo rural.....	57
CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS EN LA CAE	58
1. INTRODUCCIÓN	58
2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	58
2.1. Los Planes Interinstitucionales de Apoyo a las Familias y el Pacto Vasco por las Familias y la Infancia.....	58
2.2. Otros instrumentos de planificación	63
3. INVERSIÓN PÚBLICA	65
4. MEDIDAS DE APOYO A LAS FAMILIAS	68
4.1. Medidas para la compensación de los costes asociados a la crianza de hijos e hijas	68
4.1.1. Bonificaciones, deducciones y exenciones fiscales	71
4.1.1.1. La función redistributiva del sistema.....	71
4.1.1.2. Medidas a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	72
4.1.2. Transferencias económicas directas.....	78
4.1.3. Dos sistemas que conviven para la compensación de gastos de crianza ..	83



4.1.4.Otras medidas de alto impacto.....	84
4.1.4.1. Educación.....	84
4.1.4.2. Transporte.....	86
4.2. Medidas para favorecer la conciliación y la corresponsabilidad parental	87
4.2.1.Licencias y permisos parentales	88
4.2.2.Prestaciones económicas	91
4.2.3.Servicios para el cuidado de hijos/hijas.....	95
4.2.4.Sensibilización en materia de conciliación	96
4.3. Información, orientación y asesoramiento a las familias. Apoyos para el ejercicio de la parentalidad positiva	98
4.3.1. Información a las familias.....	99
4.3.2.Programas y actuaciones para la parentalidad positiva.....	102
4.4. Otras medidas de políticas sectoriales con alto impacto en las familias con hijos e hijas.....	106
4.4.1. Vivienda	106
4.4.2. La garantía de ingresos	109
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	112
BIBLIOGRAFÍA	127
ANEXOS	148
1. Resumen de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo (Gobierno Vasco). Tablas de importes.....	148
2. Resumen de las ayudas para favorecer la conciliación y la corresponsabilidad parental (Gobierno de España)	151
3. Trabajo de campo. Relación de entrevistas y grupos de discusión realizados	154



PRESENTACIÓN

La familia constituye el soporte material y afectivo para que los individuos crezcan y se desarrollen plenamente, es el lugar donde se dan, en un contexto seguro y confiable, las relaciones primarias de afecto y solidaridad, las vivencias de cuidado, y sirve como soporte esencial para garantizar, entre otras cosas, que personas preparadas -profesional y humanamente- se incorporen a nuestro sistema socioeconómico, contribuyendo al interés general mediante su trabajo y participación social. Esta consideración de la familia como sujeto social está en la base de la creación en la institución del Ararteko, en el año 2010, de un área de trabajo específica destinada a la atención a las familias, y motivó también la realización de un informe extraordinario en 2014, titulado *“Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas”*, dedicado a analizar y evaluar en profundidad el grado de acierto de los estándares públicos existentes para garantizar el sostenimiento y la defensa de esa función social vital que cumplen las familias.

Muchas son las transformaciones sucedidas desde entonces en el contexto sociodemográfico vasco. Muchos e importantes los cambios producidos en este tiempo que afectan al paradigma de intervención pública en este ámbito. También son relevantes las transformaciones acaecidas en el marco normativo europeo, estatal y vasco, así como en las políticas públicas que integran la política transversal de familia y contribuyen -de uno u otro modo, en función de su orientación- al soporte de las familias, que -en su diversidad- llevan a cabo labores esenciales para el desarrollo humano individual y social, en las que difícilmente son sustituibles por agentes públicos.

En su preocupación por la necesaria actualización de las medidas públicas de apoyo a las familias, la institución del Ararteko ha decidido realizar este estudio con objeto de analizar el alcance de todos estos cambios y actualizar sus propuestas y recomendaciones a las administraciones vascas, en aras de seguir avanzando en las políticas que mejor pueden ofrecer apoyo a las familias. Dada su naturaleza de informe de seguimiento, el estudio pone especial atención, como lo hacía el de 2014, en las políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas, sin obviar la existencia creciente de hogares sin personas menores de edad, que deberán también ser objeto de atención en sus necesidades particulares.

Metodológicamente se ha diseñado este estudio conjugando distintas técnicas: análisis documental de fuentes bibliográficas, estadísticas e institucionales; entrevistas en profundidad a personas expertas; y grupos de discusión destinados a conocer las percepciones y preocupaciones de profesionales, familias y adolescentes en torno a las necesidades y recursos puestos a disposición de las familias.



El resultado final de este trabajo de investigación es el documento presente, que, en síntesis, ofrece:

- Una actualización del marco conceptual, que describe cómo ha evolucionado el concepto de familia –una institución que sigue siendo fundamental para el bienestar de las personas que la componen– y cómo se organiza internamente en el ejercicio de sus funciones.
- Un análisis de su evolución sociodemográfica en la última década, caracterizada por la reducción del tamaño de las familias, la diversificación de modelos familiares, el envejecimiento de la población y una mayor aportación de la población migrante.
- Una descripción de la evolución del marco jurídico en sus distintos niveles - europeo, estatal y vasco- caracterizado este último, fundamentalmente, por un cambio de paradigma hacia la inversión social y por la todavía ausencia de un marco legal que reconozca jurídicamente la diversidad de los modelos de familia existentes.
- Un examen del desarrollo, en estos años, de las políticas de apoyo a las familias en la Comunidad Autónoma de Euskadi, que pretende reflejar lo acontecido en el campo de la planificación estratégica, las medidas de apoyo a la crianza, los avances en conciliación corresponsable y parentalidad positiva, así como algunos apuntes sobre las principales contribuciones de las que se han considerado “políticas sectoriales de alto impacto en las familias”.
- Unas recomendaciones del Ararteko para la mejora de las políticas públicas, formuladas a la luz de las principales conclusiones derivadas del estudio.

Para finalizar, quiero expresar públicamente mi agradecimiento a Silván&Miracle, empresa que ha asumido la redacción del informe base, así como a todas las personas que han contribuido, ya sea en calidad de personas expertas o como participantes en alguno de los grupos de debate y discusión, a que este trabajo sea una realidad. Sus voces ya forman parte de este documento y sus percepciones, opiniones y sugerencias han nutrido de manera importante el conocimiento que ahora el Ararteko traslada a la sociedad vasca.



NOTA METODOLÓGICA

Para la redacción del Informe se han utilizado distintas técnicas de investigación, incluyendo tanto un análisis documental, a través de la consulta bibliográfica de fuentes institucionales y estadísticas, como un análisis de fuentes primarias, a través del despliegue de un trabajo de campo que incluye técnicas cualitativas: entrevistas y grupos de discusión (*focus group*).

En el análisis documental realizado se han contemplado tres tipos de fuentes: institucionales, estadísticas y bibliográficas. En cuanto al ámbito geográfico, se han tenido en cuenta todas las normas con incidencia en la Comunidad Autónoma de Euskadi, desde el Derecho comunitario europeo hasta la normativa foral, pasando por las disposiciones estatales y autonómicas. Así mismo, se han analizado los instrumentos de planificación impulsados desde las diferentes instituciones vascas con competencia en políticas de familia.

El análisis cuantitativo se ha centrado en la recogida y el análisis de datos estadísticos oficiales procedentes de instituciones públicas. El análisis de datos se ha enfocado a detectar las tendencias y cambios clave en la composición familiar. Para ello, se ha partido de una mirada longitudinal, que ha comparado datos de diferentes años para cuantificar la transformación que han vivido las familias en la CAE. Para hacer estos cambios más comprensibles y accesibles, la metodología incluye la visualización de datos mediante gráficos y tablas. Estas fuentes no solo han aportado información demográfica y estructural, sino también datos socioeconómicos cruciales, ayudando a entender tanto las causas como las consecuencias de estas variaciones y a ofrecer una visión completa de la evolución de las familias en la CAE y del alcance e impacto de las políticas de familia.

El análisis cualitativo o trabajo de campo ha permitido conocer las opiniones y percepciones de los diferentes actores implicados en las políticas de familia a través de entrevistas en profundidad y grupos de discusión.

Por un lado, se han realizado entrevistas en profundidad con personas expertas y personas con cargos de representatividad institucional para contrastar la evolución que han experimentado las políticas de apoyo a las familias durante los últimos diez años. Por otro lado, se han realizado grupos de discusión con actores que tienen una vinculación directa con las familias en Euskadi: la Comisión de Derechos de Infancia, Adolescencia y Juventud de Sareen Sarea y un grupo focal compuesto por familias de Euskadi. La perspectiva de niños, niñas y adolescentes se ha garantizado en contraste con el Consejo de Infancia y Adolescencia del Ararteko. La relación de las personas y organizaciones colaboradoras se encuentra recogida en el Anexo III del informe.



CAPÍTULO I

CONCEPTO DE FAMILIA

1. INTRODUCCIÓN

En el Informe Extraordinario *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas* (Ararteko, 2014), se recoge una aproximación al concepto de familia que parte de tres perspectivas diferenciadas: sociológica, jurídica y estadística. Esta aproximación que permite, por un lado, abordar de forma complementaria las distintas dimensiones asociadas a la familia y, por otro, realizar una aproximación más integral a esta institución social, se mantiene en el presente informe y se incorpora la evolución que ha experimentado el concepto de familia entre 2014-2024.

2. APROXIMACIÓN SOCIOLÓGICA

Si bien la institución de la familia sigue siendo “la red social primaria esencial en cualquier etapa de la vida” (Rodríguez Fernández, 2012) es, a su vez, una institución en constante evolución. Se trata de una estructura flexible, cambiante y multiforme, que se adapta a las transformaciones sociales, pero que mantiene su función principal de apoyo, cuidado y socialización, por encima de la forma jurídica o biológica que tenga. “La familia española del siglo XXI no puede explicarse con esquemas del pasado. Es diversa, móvil, digital y resiliente.” (López Peláez, 2020, p. 319-328).

La transformación y diversificación de las familias no se refiere únicamente a una ampliación de los tipos de familia, aspecto que se desarrolla en el capítulo II sobre evolución sociodemográfica de las familias, sino que incluye también el cómo se organiza internamente, esto es, el modo en que se reparten y comparten las responsabilidades económicas y las tareas de cuidado, que también ha experimentado un profundo cambio en el periodo de tiempo analizado en este informe.

Así, el modelo de familia denominado ‘tradicional’, basado en la división de roles y tareas entre los cónyuges –el trabajo remunerado asignado al hombre y el trabajo no remunerado a la mujer–, está en claro declive. Pero, no solo eso, el cuidado ya no se limita exclusivamente a los hijos e hijas a cargo, sino que se extiende al de los ascendentes o personas mayores, que cada vez parece ocupar más tiempo en las personas – principalmente mujeres – que ejercen los cuidados. Como explicita María



Ángeles Durán, la familia, más allá de ser una categoría jurídica o un grupo de personas que conviven, es el espacio donde se produce y reproduce el bienestar, aunque no haya un reconocimiento económico detrás (2018).

El informe extraordinario (Ararteko, 2014) recogía cómo algunas de las funciones tradicionalmente ejercidas por las familias se habían ido trasladando progresivamente al Estado, transfiriendo a la estructura pública del Estado de Bienestar funciones relativas al cuidado de personas con discapacidad o en situación de dependencia. En estos diez años transcurridos desde su publicación, la profundización en la diversificación de los tipos de familia y de los modelos de cuidados, ha empujado al desarrollo de políticas públicas para dar respuesta a las necesidades de atención, recursos y prestaciones que los nuevos tipos de familia requieren.

De esta manera, se ha avanzado hacia un sistema *desfamiliarizado*, como estrategias de apoyo al cuidado de las personas dependientes y como estrategias para avanzar en la reducción de la dependencia individual de la familia y hacia una mayor autonomía y capacidad de decisión de los individuos. En estos últimos 10 años, en el caso concreto de la CAE, se ha profundizado en un mayor traspaso de funciones de la familia al Estado y se observa una transición paulatina hacia la *desfamiliarización* del cuidado infantil y de las personas dependientes, a través del impulso de políticas de conciliación y corresponsabilidad en el cuidado.

Si bien en el informe extraordinario (Ararteko, 2014) se analizaba la dificultad de que distintos tipos de familia dispongan de “políticas familiares específicas [...] en lo relativo tanto a servicios como a prestaciones económicas” (Obiol, 2003, p. 115 - 134), por tratarse de modelos minoritarios en cuanto a número, o por tratarse de modelos familiares de reciente surgimiento que no han sido normativamente regulados, en los diez últimos años se ha producido un reconocimiento social y político (no jurídico) de las necesidades específicas que tienen las familias monoparentales (cuyas titulares son predominantemente mujeres, como lo señalan datos recientes de la [*Encuesta de Familias y Hogares de Euskadi*](#) (Gobierno Vasco, 2023a) que indican que, en 2023, el 77,7% de las familias monoparentales tenían a una mujer como persona de referencia), las familias reconstituidas o las familias homoparentales. El reconocimiento social de alguna de ellas se ha traducido en la puesta en marcha de políticas públicas específicas – ver capítulo IV – que se verían reforzadas si se produjese el reconocimiento normativo explícito.

Una de las cuestiones sobre las que más evidencia se ha generado en los últimos años es en lo relativo a la transmisión intergeneracional de la pobreza y el impacto que puede tener en la vida adulta crecer en un entorno de desigualdad económica y social si las administraciones públicas no invierten los recursos necesarios para revertir estas situaciones. Así, uno de los retos que es ineludible afrontar en la



actualidad, es el aumento de disparidades en materia de educación, salud y riesgo de pobreza entre los niños y niñas que provienen de distintas estructuras familiares (Fundación FOESSA, 2014). Por ello, como veremos en el capítulo IV, cobran especial importancia las políticas públicas orientadas a atenuar la desigualdad social vinculada a la estructura familiar, así como a garantizar el bienestar y la igualdad de oportunidades de todos los niños y niñas independientemente del tipo de familia en el que vivan.

Esta realidad fortalece la idea de que, precisamente por la importancia de la función de apoyo, cuidado y socialización, las familias siguen considerándose suministradoras de bienestar social y soporte fundamental de sus miembros, independientemente de la forma jurídica o biológica que tengan, sobre todo en materia de solidaridad intrafamiliar, transmisión de valores, educación, empleo, pero también en la atención y cuidado de mayores y/o personas con discapacidad, siendo la función familiar y la estatal en muchos casos, por tanto, complementaria. (López Peláez, 2015).

3. APROXIMACIÓN JURÍDICA

El enfoque sociológico de la familia ha permitido en este tiempo analizar la evolución en la composición de las familias, las funciones que desarrollan y las necesidades de atención y recursos que tienen. Tal y como se recogía en el informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014), es el abordaje jurídico el que nos permite aproximarnos al sujeto sobre el que recaerán las medidas de protección que se generan a partir de las distintas políticas públicas de apoyo a las familias.

En un contexto de transformación profunda de los tipos de familia, esta aproximación resulta clave ya que únicamente aquellos modelos de familia reconocidos y regulados serán objeto de prestaciones públicas para apoyar el desarrollo de sus funciones. Por tanto, diferentes enfoques jurídicos permitirán plantear derechos (o ausencia de ellos) para determinados modelos familiares y, por ende, como veíamos en el anterior apartado, es extremadamente importante que el marco jurídico que delimite esas políticas se desarrolle de forma ágil y paralela a las transformaciones sociales.

En la actualidad –tal y como veremos más adelante en el capítulo II– nos encontramos con una diversidad de modelos familiares con una pérdida de centralidad de la familia tradicional y con una constante incorporación de otros tipos de familia, tales como las monoparentales, homoparentales, separadas, adoptantes o reconstituidas. Así, como ponen de manifiesto las discusiones de los grupos de trabajo que han servido de base a este análisis, se observa la necesidad social de ampliar el sujeto jurídico "familia", atendiendo a su composición diversa, que nuestro



ordenamiento jurídico deberá dotar de derechos, garantizados mediante políticas y medidas públicas adaptadas a esa noción ampliada y diversificada.

El tipo de familias es muy distinto, antes sí que se entendía como papá, mamá e hijos. Ahora creo que hay muchas más familias monoparentales, parejas que tienen hijos y son parejas del mismo sexo, mucha gente que no tiene pareja o que tampoco tienen la posibilidad de tener hijos, parejas separadas que se vuelven a juntar y conviven con los hijos de la otra pareja... (Grupo de discusión con familias).

Si bien es cierto que la constante transformación y el aumento de la diversidad social en materia de organización familiar genera dificultades para su progresiva regulación desde el Derecho, durante los diez años que comprende el periodo de estudio de este informe (2014-2024), se han hecho intentos para avanzar hacia una Ley de Familias estatal que reconozca y garantice derechos a los diferentes tipos de familia existentes. Su no aprobación (ver capítulo III), ha hecho que sigan sin reconocerse jurídicamente modelos de familia emergentes, que ya no son minoritarios –como veremos en los datos que se exponen en el capítulo II– y que requieren de medidas específicas para garantizar su plena igualdad en el acceso a recursos públicos que garanticen el ejercicio de sus funciones relacionadas con el bienestar, el cuidado y la igualdad de oportunidades.

En lo referente al Derecho Civil (en sus distintos aspectos relativos al derecho de familias, al derecho de personas y al derecho patrimonial) que regula las relaciones familiares, personales o patrimoniales entre personas privadas y que, entre otras cuestiones, delimita jurídicamente conceptos como el estado civil o la filiación de las personas, se han dado avances clave en los últimos años desarrollando derechos de filiación, parentalidad, nuevas categorías sobre maternidad o cambios de denominación en documentos oficiales que reconocen y visibilizan nuevos modelos de familia.

En el ámbito europeo hay una tendencia de armonización dentro de los Estados miembro de la UE, ya observada en los instrumentos de reconocimiento de documentos públicos entre países miembros (como el [Reglamento UE 2016/1191 del Parlamento europeo y del Consejo](#)). Destaca la iniciativa de la Comisión Europea para crear un Certificado Europeo de Parentalidad válido en los 27 Estados miembros de la UE, que tiene por objeto facilitar los trámites administrativos de las familias que se muden a otros países de la Unión, incluso en aquellos países cuyos derechos no estén reconocidos. Como se analizará en el capítulo III –Marco normativo europeo–, si bien está pendiente de aprobación final por parte del Consejo Europeo, este certificado europeo tendrá gran impacto transfronterizo, ya que la paternidad y



maternidad establecida en un Estado miembro de la UE será reconocida en todos los demás, sin ningún procedimiento especial.

Por otro lado, en el marco estatal, en lo referente a la filiación, la [Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans](#) y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, tiene por finalidad garantizar y promover el derecho a la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI, así como de sus familias. Esta ley introduce cambios significativos en el derecho de filiación, incluyendo consideraciones sobre identidad de género y las nuevas realidades familiares, con impacto directo sobre el Código Civil y la Ley del Registro Civil. Estas modificaciones tienen como objetivo adaptarse a nuevas realidades familiares y garantizar la igualdad legal. Las principales modificaciones en materia de filiación son:

- Filiación no matrimonial en parejas de mujeres lesbianas. Se elimina el requisito de estar casadas para poder establecer una filiación adicional. Esto permite a la pareja de la madre biológica solicitar la filiación (es decir, la “segunda maternidad”) sin necesidad de matrimonio.
- Cambio de denominaciones en documentos oficiales. Se sustituyen los términos tradicionales “madre” y “padre” por alternativas más inclusivas: “progenitor gestante” para quien aporta gestación y “progenitor no gestante” para la otra parte.
- Filiación en caso de partos por hombres trans. La norma también introduce modificaciones para la filiación de niños gestados por hombres trans. Se abren vías para el reconocimiento de su vínculo parental, aunque este ámbito aún requiere profundización jurisprudencial y doctrinal dada su novedad.

También es destacable la aprobación del divorcio notarial, a través de [la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria](#), que permite tramitar el divorcio directamente ante notario —sin acudir al juzgado— cuando hay mutuo acuerdo, sin hijos menores o discapacitados, siempre que hayan pasado al menos 3 meses desde el matrimonio, buscando una vía más ágil.

Por otro lado, desde el Derecho Público (en el que se enmarca la regulación de medidas de fomento, prestación de servicios públicos y puesta a disposición de recursos públicos de apoyo a las familias) también se han dado avances mediante la profundización en el desarrollo de ayudas económicas por hijos e hijas a cargo, ayudas económicas a la conciliación, distintas ayudas estatales o, en su caso, autonómicas, de asistencia social o no contributivas, así como medidas fiscales. Herramientas todas ellas que resultan clave en el apoyo de las funciones familiares, que se analizarán con mayor detalle en los capítulos III y IV.



En este sentido, las instituciones europeas, conscientes de que la transmisión intergeneracional de la exclusión social pone en peligro la cohesión social durante generaciones y aumenta los costes para nuestros Estados del Bienestar, lo que dificulta la resiliencia económica y social, impulsaron la aprobación de la [Directiva \(UE\) 2019/1158, de 20 de junio, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y cuidadores](#), en el marco del [Pilar Europeo de Derechos Sociales](#) (Secretariado General, Comisión Europea, 2017), que estableció 20 principios clave para reforzar los derechos sociales en la Unión Europea. Esta norma europea ha supuesto un cambio cualitativo en la forma en que la Unión Europea aborda la corresponsabilidad, la igualdad de mujeres y hombres y el bienestar familiar, estableciendo nuevos derechos vinculados al ejercicio de la parentalidad y la corresponsabilidad en el cuidado.

En el ámbito de la CAE, como veremos en el capítulo III, el desarrollo legislativo de la [Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias](#), mediante las regulaciones sucesivas sobre ayudas a la conciliación laboral y familiar y las ayudas económicas por hijo e hija a cargo, ofrecen un significativo avance y acercamiento a la realidad de las familias de la CAE, pues constituyen un apoyo para el ejercicio de la parentalidad y la conciliación, la corresponsabilidad en los cuidados y la garantía del bienestar familiar.

También la aprobación de [Ley 2/2024, de 15 de febrero, de infancia y adolescencia](#), largamente esperada, supone un hito para las políticas de infancia y, aunque no se trate de una ley específica de familias, converge en el avance de las políticas de familia, precisamente en dos de los ámbitos impulsados mediante el desarrollo legislativo antes mencionado: 1) las ayudas económicas dirigidas a facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, el impulso de medidas de corresponsabilidad en los cuidados, reforzando las prestaciones y servicios para la conciliación y apoyo a la crianza, contemplando la diversidad de situaciones de conciliación y cuidado en el ámbito convivencial, y 2) la puesta en marcha de ayudas económicas, en el marco de su política de apoyo a las familias con personas menores a su cargo.

Pese a que la nueva ley de infancia y adolescencia establece que las administraciones públicas vascas velarán por que se garantice que las medidas que contempla la ley se apliquen a todo tipo de familias, lo cierto es que durante los diez últimos años analizados en el presente estudio no se han desarrollado instrumentos normativos con objeto de generar para los titulares de derechos un marco unificado de las medidas dispuestas por las distintas instituciones vascas con competencias para la protección de estas familias. El ejemplo más claro sería el de “familia monoparental”, que sigue sin tener un reconocimiento jurídico que dificulta la disponibilidad y acceso a políticas de familia específicas que reduzcan su vulnerabilidad y riesgo de exclusión. El 31% de las familias monoparentales están



en situación de pobreza de mantenimiento, lo que significa que no pueden hacer frente a sus gastos; frente al 10% de las familias sin hijos o hijas a cargo (Gobierno Vasco, 2022b).

Todo ello nos permite concluir que, si bien se han producido avances significativos en el reconocimiento social de los diferentes tipos de familia, especialmente en el diseño y la articulación de políticas concretas de apoyo a las familias, su no reconocimiento jurídico dificulta la puesta en marcha de recursos específicos y la consolidación de su reconocimiento social.

Por otro lado, la Unión Europea y los poderes públicos en Euskadi siguen avanzando en el reconocimiento de “la rentabilidad social de las funciones que cumplen las familias” (Meil, 1992) como legitimación de la intervención pública en el apoyo a las familias. Así se evidencia en la [Directiva \(UE\) 2019/1158](#) relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores y en los diferentes desarrollos normativos que ha tenido la [Ley 13/2008, de Apoyo a las Familias](#). Esto tendrá mayor o menor incidencia en función de cuál sea la regulación, así como las medidas concretas que de esta se deriven para las familias, aspectos que serán desarrollados respectivamente en los capítulos III y IV.

4. APROXIMACIÓN ESTADÍSTICA

La aproximación estadística a los tipos de familia nos ofrece información actualizada sobre los distintos modelos familiares, evolución, peso o importancia demográfica, situación socioeconómica, entre otros indicadores. Para ello, la estadística se ha ido adaptando a la diversidad de formas de organización social –familias nucleares, monoparentales, unipersonales, numerosas, reconstituidas, formadas por personas del mismo o distinto sexo, etc.–, de forma que se pueda registrar de la forma más fehaciente posible la realidad social y su evolución.

Como se destacaba en el informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014), la estadística tiene una elevada relación tanto con la sociología como con el marco normativo, ya que las clasificaciones e indicadores solamente suelen ser incorporados a clasificaciones estadísticas en tanto que se las reconoce social y legalmente, tal y como se apunta desde el enfoque sociológico y jurídico. Por tanto, podríamos decir que la estadística no solamente refleja el cambio social, sino que puede influir en él. Así, en el ámbito de las políticas públicas de familia, la medición y evolución de los indicadores estadísticos ayudan a entender las dinámicas familiares, diseñar políticas públicas más efectivas, y detectar desigualdades que pueden estar asociadas a determinadas estructuras o contextos familiares.



En este sentido, existen diversas clasificaciones de tipos de familias, si bien uno de los criterios clasificadores más habituales es el que establece diferentes tipologías en función de la existencia o no de núcleo familiar, que se corresponde con una concepción de la familia limitada a los vínculos de parentesco más estrechos (relaciones paternas/maternas y filiales).

Según el número de vínculos, las familias pueden ser de uno o varios núcleos, encontrándonos con la familia nuclear, la familia monoparental (conformada por un núcleo familiar compuesto por padre o madre con hijos o hijas), la familia ampliada (un núcleo familiar de cualquier tipo con el que conviven una o varias personas emparentadas) y las polinucleares (dos o más núcleos familiares) y las familias sin núcleo (unipersonales).

En la CAE, el recuento de las familias lo viene desarrollando el Eustat a través del [Censo de Población y Vivienda](#), así como de la [Encuesta Demográfica](#). Atendiendo a la definición manejada por este organismo, la familia se define como “un grupo de personas vinculadas generalmente por lazos de parentesco, ya sean de sangre o políticos, e independientemente de su grado, que hacen vida en común, ocupando normalmente la totalidad de una vivienda” (Eustat, s.f.b).

Junto al Eustat, el Departamento de Empleo y Política Social del Gobierno Vasco realiza la [Encuesta de Familias y Hogares de Euskadi \(EFH\)](#) (Gobierno Vasco, 2023a), cuyo objetivo es ofrecer información que permita conocer la estructura demográfica detallada de los hogares vascos y su tipología, los problemas y necesidades sociales que afectan a las familias asociadas a estos hogares y el impacto que tienen en las familias existentes las políticas familiares puestas en marcha por las diferentes Administraciones Públicas.

Clasificación de familia y hogar, según herramienta

CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA	ENCUESTA DE FAMILIAS Y HOGARES
Familia unipersonal: no tiene núcleo familiar y sólo consta de una persona.	Hogar unipersonal: formado por una sola persona.
Familia compuesta: también carece de núcleo familiar, y está formada por dos o más personas, que pueden o no estar emparentadas.	Hogar pluripersonal no familiar: Residen varias personas no emparentadas y sin relación de pareja entre ellas. Hogar familiar sin núcleo: Residen varias personas entre las que al menos dos están emparentadas, pero no hay ningún



	núcleo familiar (matrimonio o pareja) con o sin hijos, ni madre o padre con hijos.
Familia nuclear sin hijos: un núcleo familiar compuesto por un matrimonio sin hijos solteros.	Hogar conyugal preparental: un solo núcleo familiar constituido por la pareja antes del nacimiento de hijas/os Hogar conyugal postparental: un núcleo familiar formado por la pareja con hijas/as que no conviven, posterior a la emancipación de estos/as
Familia nuclear con hijos: un núcleo familiar compuesto por un matrimonio con hijos solteros.	Hogar conyugal parental: un núcleo familiar fundado en la relación de pareja con hijas/os dependientes o no, que conviven.
Familia Monoparental: un núcleo familiar compuesto por un padre o madre sólo/a con hijos solteros.	Hogar monoparental + hogar postconyugal: un núcleo familiar consecuencia del fallecimiento de un miembro de la pareja o divorcio que tiene hijos/as que conviven. Hogar no conyugal: un núcleo familiar que no es consecuencia del fallecimiento de un miembro de la pareja o divorcio-monoparental en sentido estricto que tiene hijos/as (dependientes o no) que conviven.
Familia ampliada: un núcleo familiar de cualquier tipo con el que conviven una o varias personas emparentadas.	Incluido en cualquiera de los tres anteriores.
Familia Polinuclear: dos o más núcleos familiares.	Hogar polinuclear: cuando comparten hogar dos o más núcleos.

Junto con estas categorías, a lo largo de este estudio se abordará también la realidad de la familia reconstituida, por tratarse de un modelo de familia emergente que presenta necesidades de atención específicas. Así, el Instituto Nacional de Estadística (INE) define a estas familias como “aquellas donde al menos un miembro de la pareja convive con hijos o hijas solo de uno de los dos adultos, sin hijos comunes” (Eustat, s.f.b).



CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y CARACTERIZACIÓN SOCIOLÓGICA DE LAS FAMILIAS DE LA CAE 2014-2024

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo pretende analizar los cambios producidos en los diferentes modelos de familia desde la publicación del informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014).

La dimensión generacional, el retraso de la emancipación juvenil, el envejecimiento de la población, la dimensión migratoria, la dimensión espacial de la zona rural, los avances en igualdad y cohesión social como la garantía de ingresos, vivienda, educación, salud, servicios sociales... en 10 años todo ha cambiado muchísimo. (Entrevistas con administraciones forales).

Para ello se ofrece una actualización de la caracterización de los diferentes modelos de familia, se actualizan los principales factores que están incidiendo en las distintas configuraciones familiares y se destacan algunos factores de especial dificultad para las familias de la CAE, abordables desde las políticas públicas.

Para la realización de este apartado se han analizado datos de Eustat, INE y de las encuestas oficiales del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco, como la [*Encuesta de Familias y Hogares Vascos*](#) (EFH), entre otras.

2. EVOLUCIÓN DE LAS FAMILIAS EN LA CAE

Los más de 2.200.000 habitantes que componen la población de Euskadi se organizan en unas 940.000 familias. En el periodo de tiempo que analiza este informe (2014-2024) el número de hogares se ha incrementado en 75.000 hogares más, según datos disponibles de la EFH (Gobierno Vasco, 2023a). Sin que apenas haya habido un aumento de la población, este incremento evidencia una transformación profunda de la composición de las familias y los hogares en la CAE, que hace emerger nuevas necesidades de atención y apoyo.



Las familias unipersonales han pasado a ser las más abundantes, llegando a ser más de 290.000 familias (31% del total), y siendo las que más han crecido durante el periodo de análisis que cubre este informe, con 74.182 familias más (Eustat, 2023). En segundo lugar, destacan las familias nucleares con hijos/as dependientes, con algo más de 215.000 familias (23% del total), pero con alrededor de 30.000 familias menos que en 2013, y en tercer lugar están las familias nucleares sin hijos/as que componen los hogares conyugales postparentales (núcleo familiar fundado por la pareja con hijas/as que no conviven, posterior a la emancipación de estos/as), con 160.579 familias (17% del total), 7.119 familias más que en 2015.

Así, los hogares formados por una sola persona y aquellos sin hijos e hijas ya constituyen la mitad de las familias vascas, lo que significa que en la mitad de los domicilios no hay niños, niñas ni adolescentes conviviendo. Por otro lado, las familias que más relevancia han perdido desde 2015 son las nucleares con hijos dependientes, con una reducción de 30.379 familias menos. Mientras, las familias en las que los hijos e hijas ya no dependen económicamente (entendido esto en el sentido de que tienen unos ingresos propios), pero viven con sus progenitores han crecido un 17,7% (con 11.137 familias más). Todo apunta a que el coste de la vivienda y la precarización de los salarios, junto con el incremento del coste de la vida (inflación), están detrás del retraso en el momento de emancipación de los hijos e hijas de estas familias y, por tanto, del incremento en número de este tipo de familias.

Figura 1: Evolución del número de familias en términos absolutos (2015-2023)

Tipos de familia	2015	2019	2023	Diferencia 2023-2015
UNIPERSONAL	215.636	263.073	290.497	74.862
PLURIPERSONAL NO FAMILIAR	15.728	15.067	24.647	8919
FAMILIAR SIN NÚCLEO	15.629	14.502	10.990	-4639
NUCLEAR SIN HIJOS/AS	198.650	209.829	203.190	4539
Conyugal preparental	45.190	55.723	42.610	-2579
Conyugal postparental	153.460	154.106	160.579	7119
NUCLEAR CON HIJOS/AS	308.602	305.140	289.361	-19.241
Parental con prole dependiente	245.705	234.582	215.326	-30.379
Parental con prole no dependiente	62.898	70.558	74.035	11.137
MONOPARENTAL	95.048	84.233	101.050	6002
Posconyugal con prole dependiente	40.195	33.719	35.885	-4310
Posconyugal con prole no dependiente	44.322	28.011	46.479	2157
Monoparental con prole dependiente	9129	15.440	15.757	6628
Monoparental con prole no dependiente	1402	7062	2929	1527
POLINUCLEAR	14.262	21.808	18.002	3740

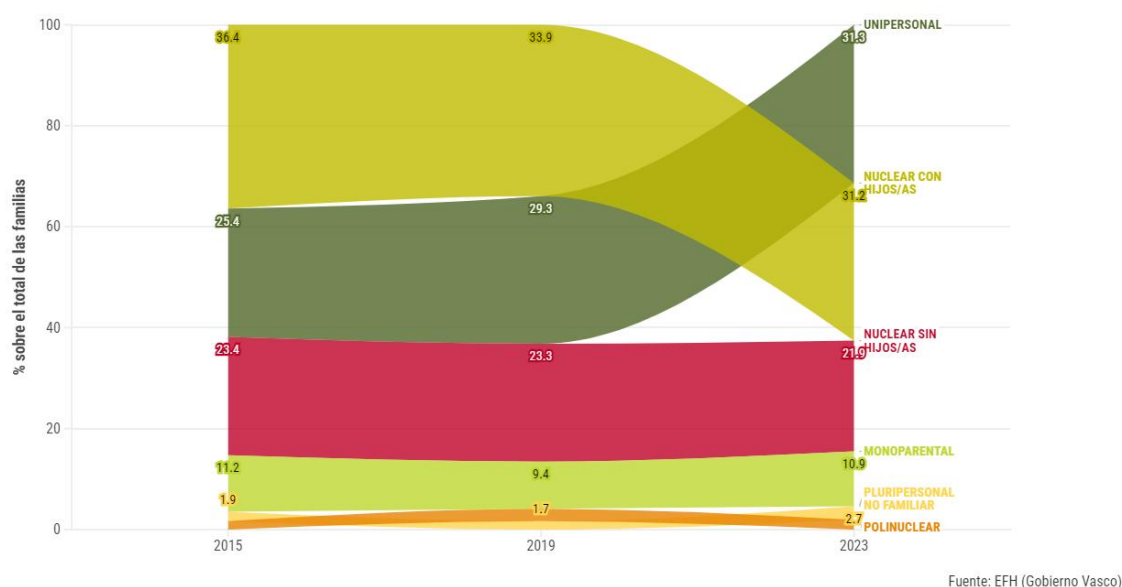
Fuente: EFH (Gobierno Vasco)



Como se mencionaba anteriormente, de los hogares con presencia de hijos e hijas, las familias nucleares representan el 31% del total de las familias en la CAE. Mientras, los hogares monoparentales constituyen el 11%, una cifra similar a la de 2015. Aunque en términos relativos el crecimiento no parezca significativo, en términos absolutos se han registrado 6.002 familias monoparentales más en 2023 respecto a 2015. Entre estas, crecen con fuerza aquellas en las que los hijos o hijas son dependientes y no han formalizado una pareja, así como los casos derivados de divorcios que han dado lugar a hogares monoparentales. En total, en 2023 había 101.050 familias monoparentales (Gobierno Vasco, 2023a) en la CAE.

En todo caso, las familias monoparentales son el modelo de familia en las que más incide la pobreza y la desigualdad económica (31% de las familias monoparentales viven en situación de pobreza de mantenimiento). Esta situación de especial vulnerabilidad requiere de un reconocimiento jurídico que garantice sus derechos y que asegure, a su vez, las prestaciones o ayudas económicas necesarias para el desarrollo de sus funciones y el bienestar de sus miembros.

Figura 2: Evolución de los tipos de familias en Euskadi (2015-2023)



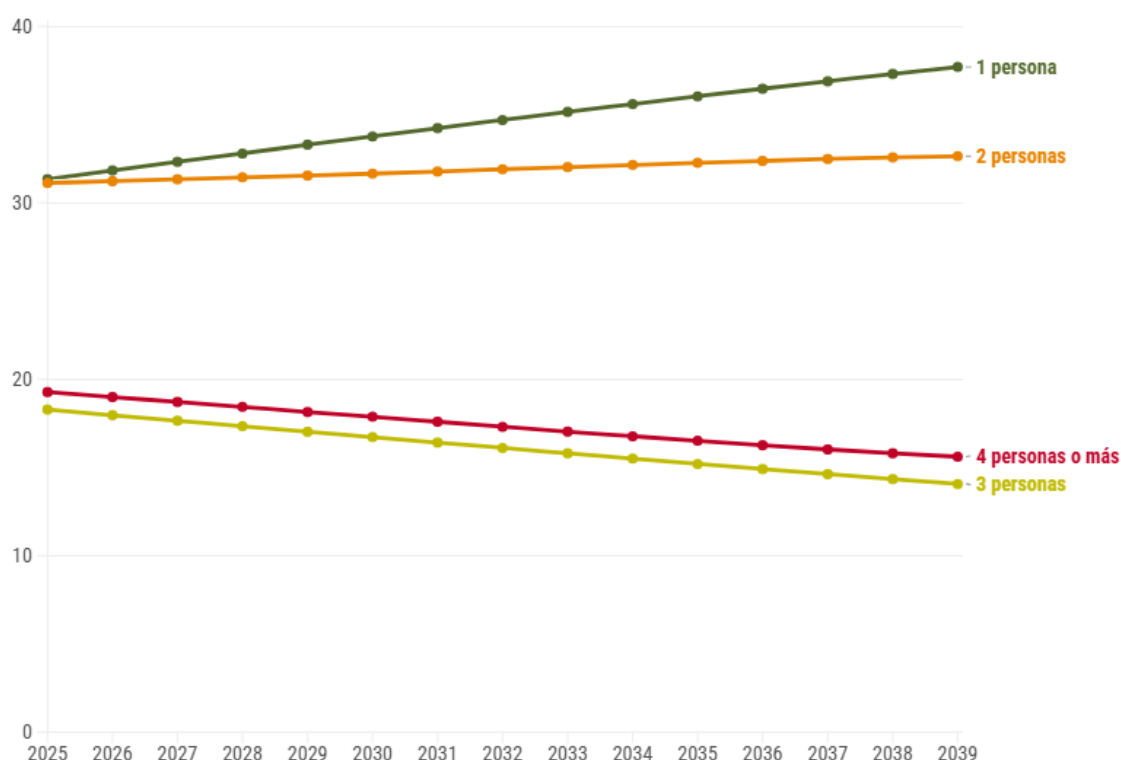
2.1. Evolución del tamaño de las familias

Los datos indican que el tamaño de las familias tiende a reducirse en la CAE y que los tipos de familias en los que la referencia es una pareja se reducen, creciendo los unipersonales y los monoparentales. Así lo apunta también [la proyección del tamaño de las familias](#) elaborado por el INE en sus datos para la CAE (figura 3). En 2025 las familias compuestas por una o dos personas representan el mismo porcentaje del total de las familias. Sin embargo, se estima que para 2039 se vaya ampliando la brecha entre unas y otras y que las familias unipersonales puedan alcanzar el 38%



del total, dejando atrás familias compuestas por más de tres y cuatro personas, que podrían reducirse significativamente. Este cambio en el tamaño de los hogares determinará nuevas necesidades que deberán ser atendidas a través del desarrollo de políticas públicas de cuidados, atención a la soledad o de vivienda, entre otras.

Figura 3: Proyección del tamaño de las familias (2025-2039)



Fuente: INE • Proyección elaborada por el INE

2.2. Envejecimiento de la población de la CAE

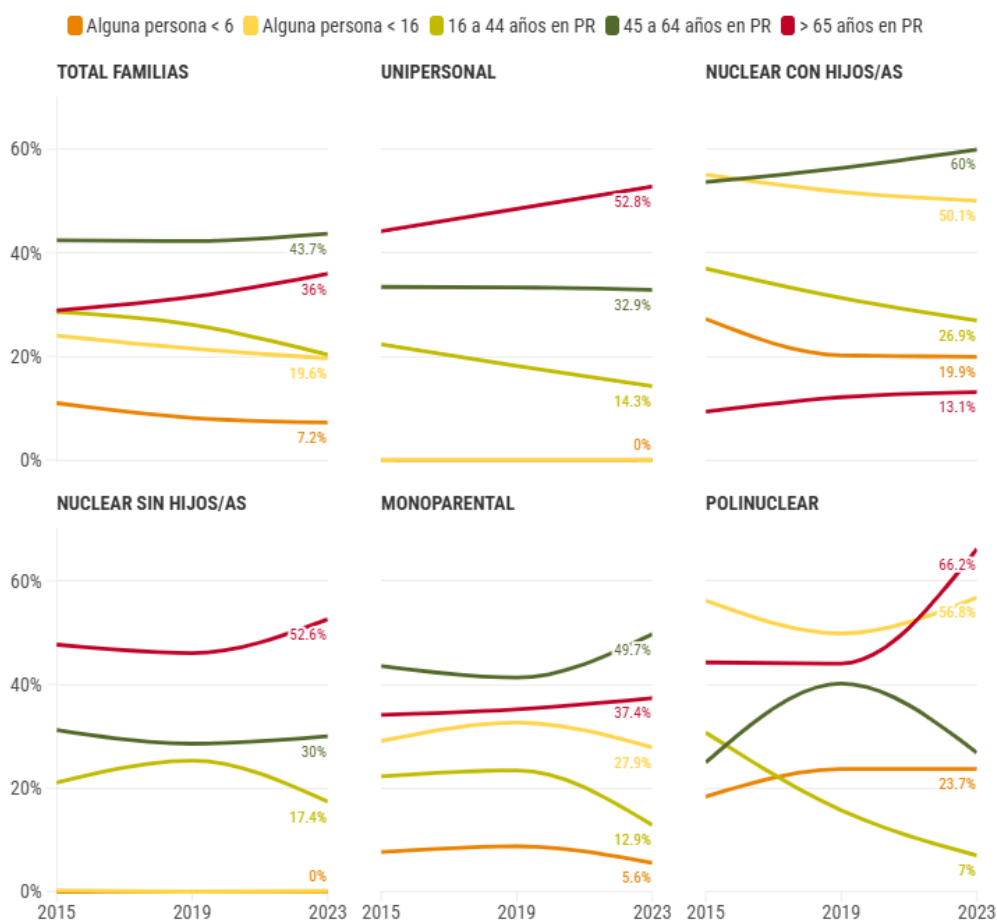
Estas proyecciones concuerdan con la realidad que se da dentro de las familias y, en general, con las tendencias sociodemográficas existentes en la CAE: descenso de natalidad, aumento del envejecimiento e incremento de la inmigración –que se analizará más adelante–. Los datos de la EFH indican que, dentro de las familias unipersonales, que son las que más crecen en los últimos años, se está dando un envejecimiento progresivo. Así, en 2023 el 52,8% de estas familias están compuestas por personas de más de 65 años. Es decir, el tipo de familia con más proyección durante los últimos años en la CAE se compone, sobre todo, de personas jubiladas o próximas a la jubilación. En las familias nucleares con hijos, la tendencia es similar. Crecen los tramos de edad de personas más mayores, de 45 a 64 años y de más de 65, mientras decrece la presencia de personas menores de 16 años en las familias.



Como se anticipaba en el informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014), esta reducción constante del tamaño de las familias es un dato clave por su especial relevancia en la sostenibilidad a futuro del modelo de bienestar y por ser un elemento sobre el que las políticas públicas – independientemente de que tengan una mayor o menor orientación natalista– están tratando de actuar. Un ejemplo de ello es la *Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico* (Gobierno Vasco, 2024b), que se abordará en el capítulo IV.

Si cada vez hay menos familias con hijos e hijas y estas cada vez tienen menos descendencia, la conclusión es clara: la sociedad vasca se encuentra inmersa en un proceso de envejecimiento poblacional derivado de esta disminución de las tasas de natalidad y del aumento de la esperanza de vida.

Figura 4: Evolución de la edad de las personas de referencia del hogar en cada tipo de familia

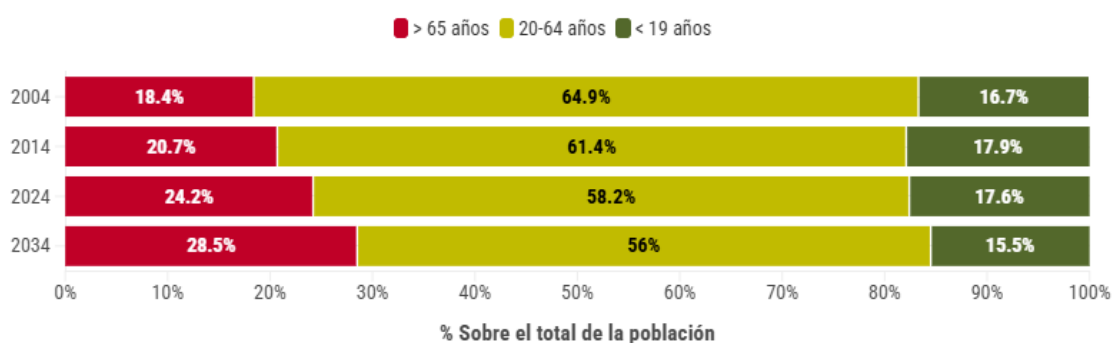


Fuente: EFH (Gobierno Vasco)



En 2004, las personas mayores de 65 años representaban el 18,4% de la población de la CAE; en 2024 representan el 24,2%, siendo el sector de población que más crece: 1 de cada 4 personas en la CAE tiene 65 años o más. Así, las proyecciones de población (Eustat, 2022) estiman que esa cifra aumentará durante la próxima década. Esto tendrá implicaciones en la aparición de nuevas necesidades y problemáticas que afectarán a las personas mayores y un impacto claro en la necesidad de articular políticas públicas de conciliación, cuidado y corresponsabilidad (hasta ahora dirigidas principalmente a garantizar el cuidado y bienestar de las personas menores de edad).

Figura 5: Evolución del peso poblacional de cada grupo de edad en la CAE



Fuente: EUSTAT

2.3. Evolución de la natalidad

La tendencia de natalidad en la CAE es a la baja desde principios de la década de 2010 y el número de nacimientos desciende año tras año. Así, en 2024 se registró el dato más bajo desde 1975 con 12.937 nacimientos, situando la tasa de natalidad en 5,8 nacimientos por cada mil habitantes (Eustat, 2025b). Esto, unido al aumento de la esperanza de vida, se traduce en un progresivo envejecimiento de la población.

Los datos de la última década indican que, además de tener cada vez un número menor de hijos, se retrasa la edad para tener el primer hijo o hija. En 2024, en el 78,9% de los nacimientos las madres tenían 30 años o más (Eustat, 2025b). Así, la figura 6 muestra cómo en tan sólo 10 años ha caído la tasa de natalidad a la vez que se ha retrasado la edad para tener hijos e hijas: en 2012, las mujeres de entre 30-34 años tenían 102 hijos por cada 1000 mujeres mientras que en 2020 la cifra cae hasta los 85 hijos. Se aprecia, además, cómo la tasa de natalidad cae con mayor intensidad en mujeres de menos de 34 años mientras que se mantiene en las de mayor edad.



Figura 6: Evolución de los nacimientos total al año (1975-2023)

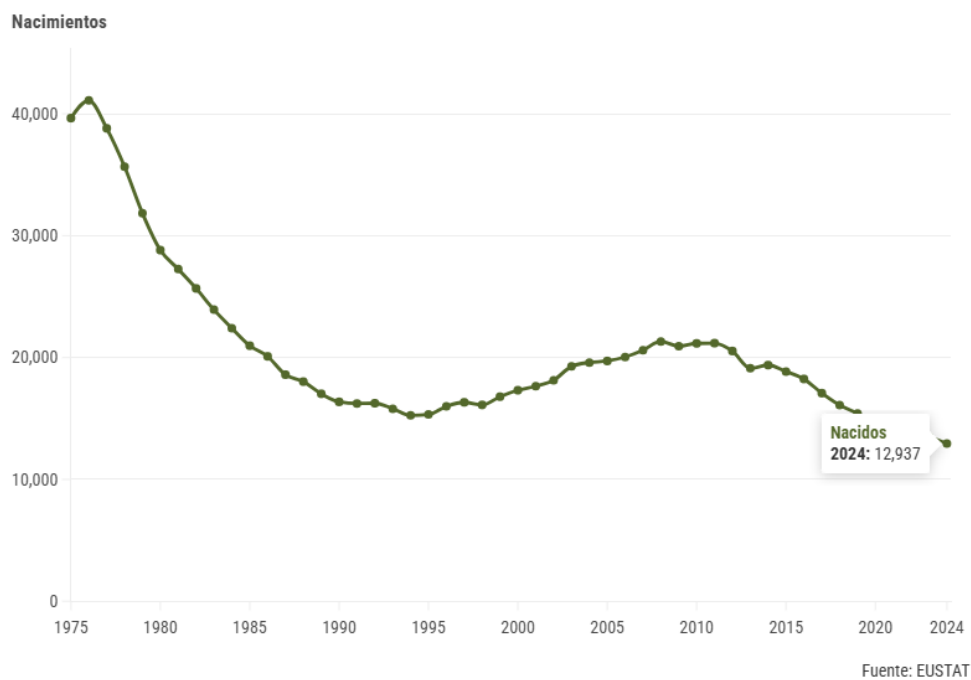
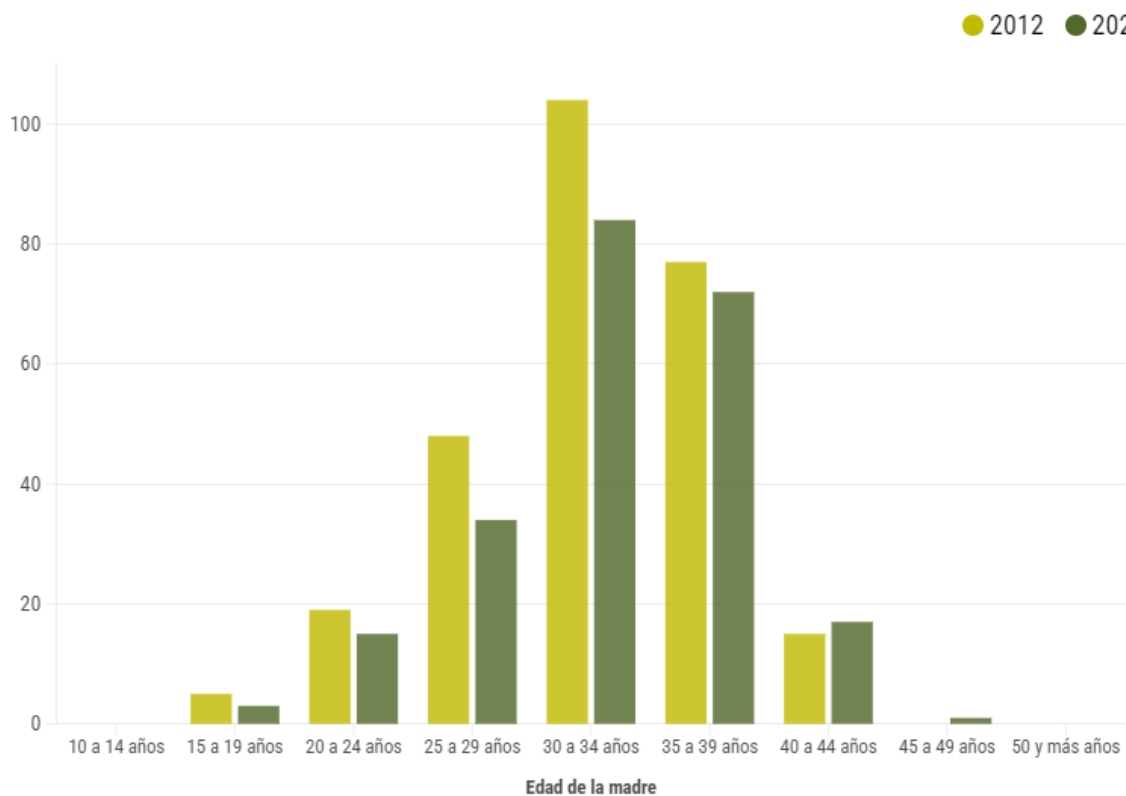


Figura 7: Nacimientos por cada 1000 mujeres por rangos de edad de las madres (2012 y 2022)



Fuente: INE • Nacimientos por cada 1000 mujeres



Por lo tanto, los datos sociodemográficos indican que en la CAE cada vez se tienen menos hijos y estos se tienen más tarde. Sin embargo, el reto demográfico en Euskadi se ve envuelto por otras dinámicas sociales y culturales que afectan a las estructuras familiares. Según el informe *Aurrera Begira* (Gobierno Vasco, 2024a), sólo el 69% de los jóvenes vascos desea tener hijos; en 2015, esta cifra era del 85%. Es decir, el deseo de tener hijos se está reduciendo entre las personas jóvenes en la CAE.

Sobre esta cuestión, el estudio sobre *Reto Demográfico* (Gobierno Vasco, 2022f), apunta que los motivos que condicionan la decisión de tener más o menos hijos son, económicos, salud e infertilidad y las dificultades para conciliar la vida familiar con el trabajo.

El tamaño de las familias se reduce por el coste de la vida, y ahora las familias deciden tener menos hijos porque hay que sacarlos adelante con un mínimo de calidad, con mi trabajo no podría permitirme tener otro hijo, eso sería ya un lujo. (Grupo de discusión con familias).

Todas estas motivaciones son susceptibles de ser abordadas desde las políticas públicas, de manera que se pueda revertir, por lo menos, en parte, la bajada de natalidad tan brusca que se ha producido en las últimas décadas.

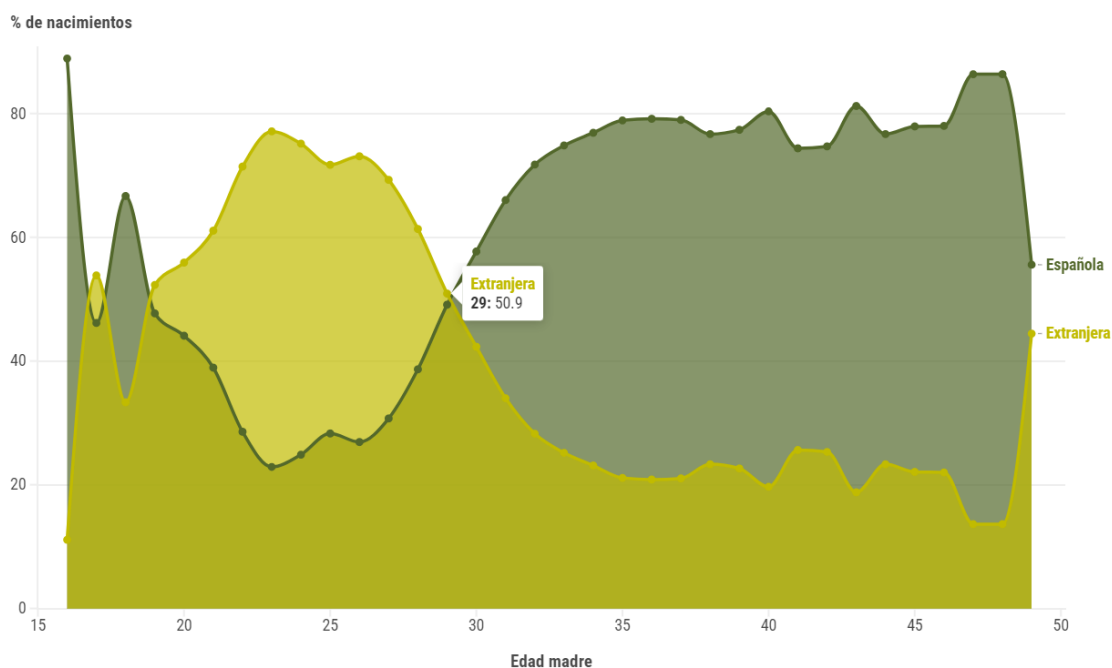
2.4. Aportación de la inmigración a la natalidad

Una de las características del cambio sociodemográfico de la CAE es la contribución de las mujeres de origen extranjero a la natalidad. Al analizar cómo evoluciona la natalidad, se observa cómo la edad media de las madres primerizas, es decir, de aquellas que tuvieron el primer hijo en 2024, fue de 32,4 años de media: 33,4 años en el caso de las madres con nacionalidad española y 28,7 años para las madres de nacionalidad extranjera. Las madres de nacionalidad extranjera tienen su primer hijo o hija más jóvenes que las de nacionalidad española. Además, representan cada año un porcentaje mayor del total de los nacimientos en la CAE: en 2024 supusieron el 26,6% de los nacimientos. (Eustat, 2025b)

Independientemente de que tuvieran o no la nacionalidad española, en 2023, el 32,2% de los partos correspondieron a madres de origen extranjero. La siguiente figura muestra la distribución de estas mujeres según su origen nacional y edad. Los datos reflejan que, en el grupo de 20 a 30 años, las mujeres de origen extranjero representaron un porcentaje mayor de los alumbramientos: entre quienes dieron a luz a los 25 años, el 72% tenía nacionalidad extranjera. (Eustat, 2025b)



Figura 8: Porcentaje de nacimientos por edad de la madre y origen en 2023



Fuente: EUSTAT

La tendencia se invierte a partir de los 30 años, cuando son las mujeres de nacionalidad española las que pasan a representar el porcentaje mayor de los nacimientos. Así, si solo se consideraran las mujeres de 33 años, el 75% de los nacimientos correspondería a madres de nacionalidad española. Por tanto, las mujeres extranjeras representan un porcentaje cada vez mayor del total de nacimientos y tienen hijos en edades más tempranas que las de nacionalidad española. (Eustat, 2025b)

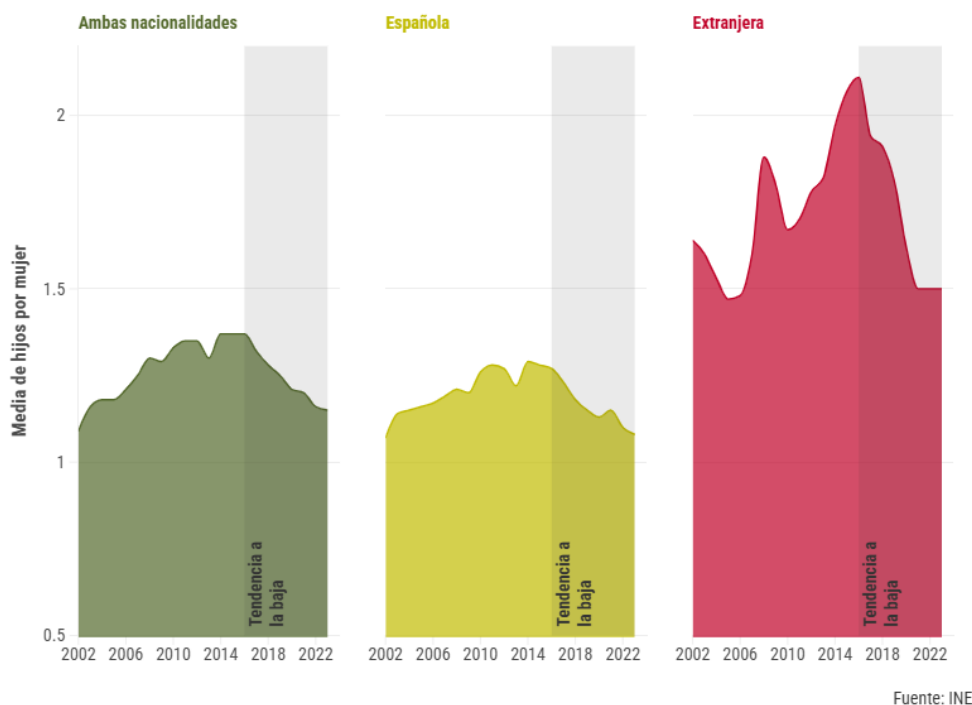
Los datos de la media de nacimientos por nacionalidad de la madre indican, además, que, aunque tradicionalmente éstas han tenido más hijos, la tendencia está cambiando.

La inmigración ha mantenido las pautas de la natalidad y se va ajustando a las pautas de natalidad de las mujeres de aquí. La brecha entre unas y otras cada vez es más pequeña. ¿Qué hubiera pasado con la natalidad en Euskadi sin la natalidad inmigrante? (Entrevistas con personas expertas).

En la siguiente figura se aprecia cómo a partir de 2016, las mujeres de nacionalidad extranjera comienzan a tener menos hijos. Mientras que en 2016 tenían de media 2.11 por mujer, en 2023 ese índice se reduce a 1,5 hijos por mujer, acercándose al dato de mujeres de nacionalidad española que se sitúa en 1,1. (INE, s.f.)

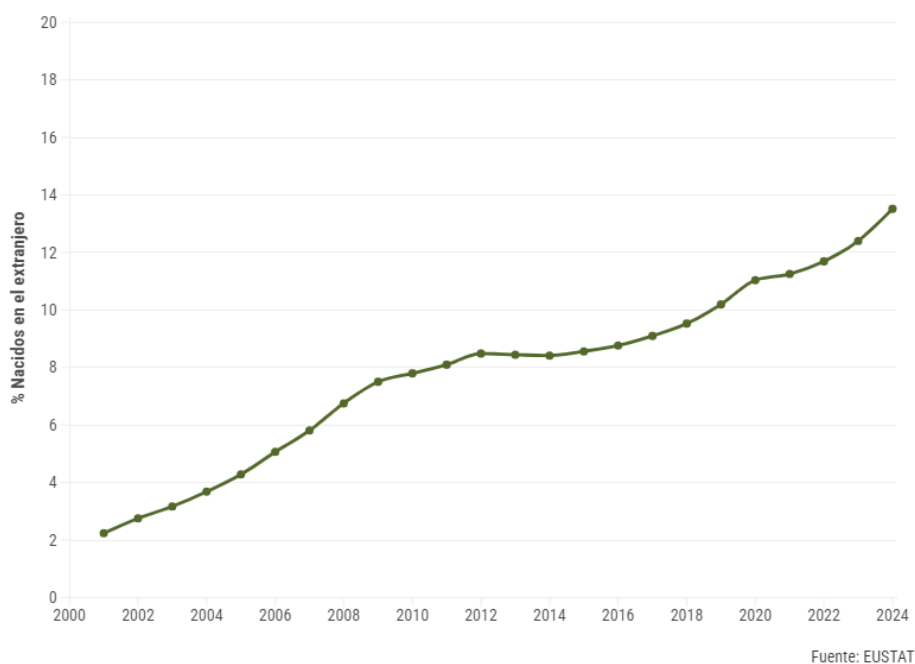


Figura 9: Evolución del índice de nacimientos por nacionalidad de la madre



La evolución de los datos muestra cómo la contribución a la natalidad de las madres de nacionalidad extranjera es cada año más relevante en la CAE. Una contribución que no solo se aprecia en la natalidad, sino que se evidencia en todos los ámbitos de la sociedad. Como se observa en la figura 10, en los últimos 15 años el porcentaje de población inmigrante ha crecido más de 10 puntos porcentuales, pasando del 2,2% que suponían en 2001, al 13,5% de 2024. (INE, s.f.)

Figura 10: Evolución del porcentaje de personas nacidas en el extranjero residentes en Euskadi (2000-2024)



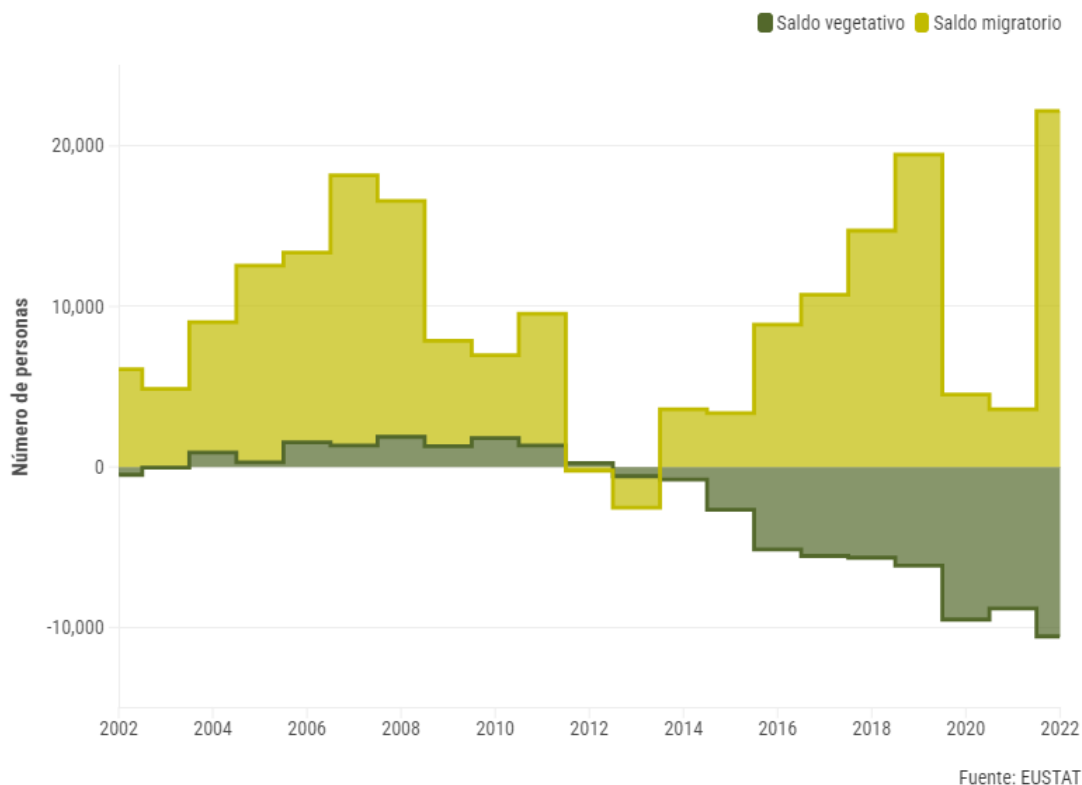


Hemos visto cómo la natalidad baja, la sociedad vasca envejece y las personas de menos de 19 años tienen, cada vez, menos peso porcentual en la población. En paralelo, el peso de las personas nacidas en el extranjero aumenta, con un fuerte impacto en la natalidad de la CAE. La siguiente figura ofrece una radiografía completa del impacto que el envejecimiento, la natalidad y la inmigración están teniendo en la estructura social de la CAE.

El saldo migratorio es lo que sostiene el crecimiento de la población de Euskadi. El saldo vegetativo es negativo desde 2013, lo que indica que fallecen más personas de las que nacen. La población se compensa gracias a la llegada de personas migrantes (a excepción de los años 2020 y 2021 marcados por la pandemia del Covid-19).

Los inmigrantes ayudan a aumentar la tasa de natalidad, si no fuese por ellos en Euskadi no nacerían tantos niños. (Grupo de discusión con el Consejo de la infancia y la adolescencia del Ararteko).

Figura 11: Evolución del saldo vegetativo y el saldo migratorio de Euskadi en número de personas (2002-2022)





Estos datos ofrecen un resumen del cambio sociodemográfico que ha experimentado la CAE desde 2014 hasta 2024: un saldo vegetativo con tendencia negativa consecuencia de la caída de la natalidad, y un saldo migratorio positivo y al alza, reflejo del cada vez mayor peso de la población de origen extranjero. En definitiva, Euskadi es una sociedad más envejecida y diversa que en 2014, con menos niños, niñas y adolescentes y con más personas de origen extranjero. Estos cambios en la composición de las familias se ven determinados, como se detallará a continuación, por cuestiones sociales, económicas y culturales.

3. ALGUNAS RAZONES DE LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS FAMILIARES EN LA CAE

3.1. Cambios de carácter interno sin incidencia en las políticas de apoyo a las familias

3.1.1. Objetivo final de la familia

En las últimas décadas, la percepción del objetivo final de la familia en Euskadi ha transitado desde un modelo centrado en la supervivencia económica, la reproducción y la estabilidad institucional hacia un modelo orientado a la búsqueda del bienestar subjetivo, la felicidad y la realización personal.

Todas mis compañeras de trabajo tienen clarísimo que no quieren hijos porque no quieren perder la calidad de vida que tienen, nuestros padres esperaban a la jubilación para cumplir parte de sus deseos y ahora nadie quiere esperar. (Grupo de discusión con familias)

Esta tendencia ya fue señalada por Alberdi (1999), quien identificó el desplazamiento semántico desde términos como *matrimonio*, *procreación* o *unión estable* hacia *pareja*, *amor* y *felicidad*, reflejando una transformación en los valores que sustentan los proyectos familiares. Datos recientes respaldan esta evolución. Así, la *Encuesta de Bienestar Personal* (Eustat, 2024) reporta una media de 7,4/10 en satisfacción vital en Euskadi, situando las relaciones personales entre los aspectos mejor valorados.

Estos hallazgos coinciden con la teoría de la individualización familiar (Beck & Beck-Gernsheim, 2001), que describe cómo las familias actuales son el resultado de elecciones personales orientadas a la autorrealización, y con el concepto de desfamiliarización de Esping-Andersen (1999), analizado en el capítulo I, según el cual el Estado y el mercado asumen funciones antes centrales de la familia, dejándole un papel más afectivo y simbólico. Ayuso Sánchez (2024) confirma, a partir de análisis sociolingüísticos, que el vocabulario dominante en torno a la familia en medios y encuestas ha sustituido referencias institucionales por conceptos afectivos.



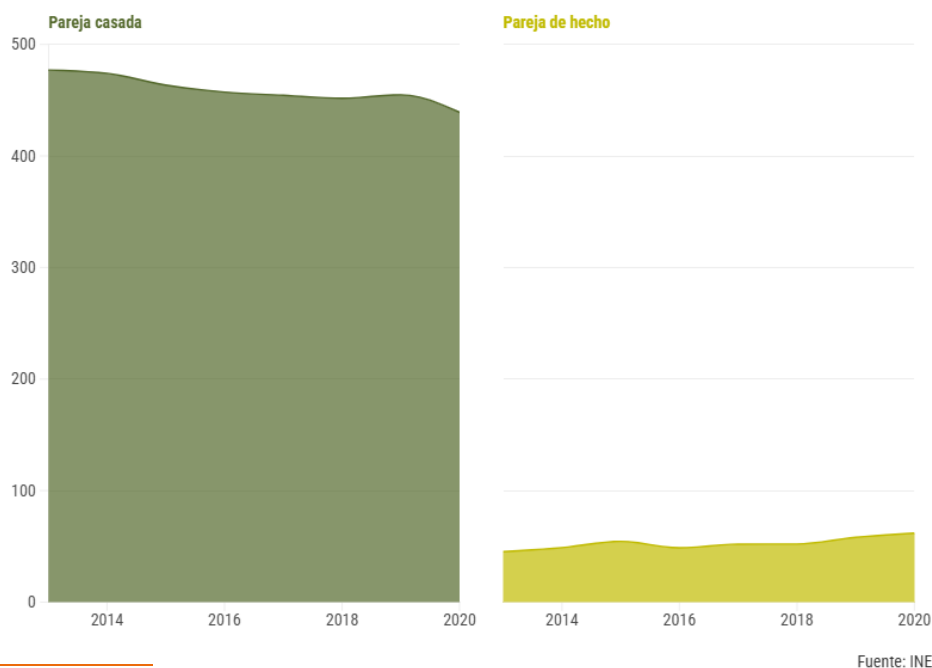
Por lo tanto, la familia en Euskadi se reconfigura como un proyecto de vida afectivo y electivo, más que como una estructura obligada para la subsistencia, integrando la satisfacción personal y la calidad del vínculo como criterios principales de éxito. Estos cambios internos tienen lógicamente consecuencias en el apoyo demandado por las familias en materia de políticas públicas, que deben adaptarse a las nuevas realidades organizativas internas y a unos objetivos y necesidades familiares diferentes.

Junto a la crisis de la familia nuclear estamos ante un cambio de mentalidad sociológico donde se ha instalado la diversidad y la pluralidad de construcciones familiares que afortunadamente están consolidándose sin grandes prejuicios en contra. Estos cambios tienen mucho que ver también con el crecimiento constante de la conciencia de lo que supone la igualdad y el feminismo. (Entrevistas con personas expertas).

3.1.2. Formas de unión: matrimonio, parejas de hecho y formas emergentes

Dentro de las parejas que forman una familia existen realidades muy diversas y en constante evolución. Sin embargo, aunque la tendencia es a la baja, la forma de unión que predomina en la mayoría de los casos es la del matrimonio. Según datos de [*la Encuesta Continua de Hogares del INE*](#) (2020)¹, el matrimonio sigue siendo la forma hegemónica de unión en la CAE, a pesar de que cada vez son menos las parejas que contraen matrimonio.

Figura 12: Evolución del número (en miles) de matrimonios y parejas de hecho en la CAE

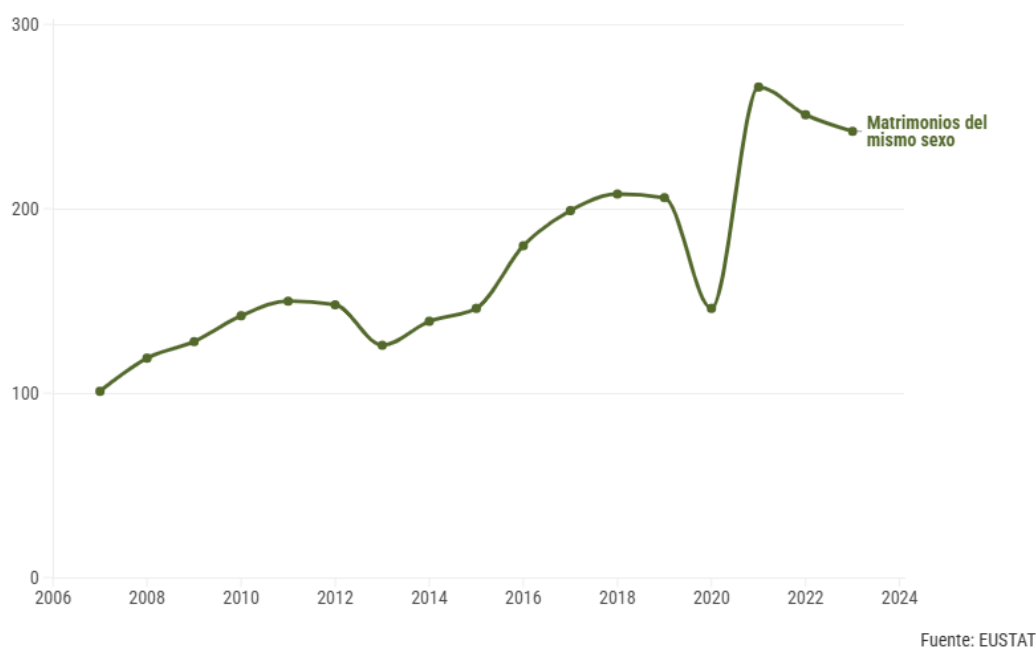


¹ Se han analizado datos del INE por ser censales y ofrecer una información más precisa. Los datos de la EFH son de una encuesta, y por tanto, muestrales.



Se observa en la CAE el crecimiento sostenido durante la última década de matrimonios entre personas del mismo sexo, que se dan en paralelo a una aceptación social mayoritaria de la diversidad sexual entre la sociedad vasca. Los datos del informe [*Neurtu. Barómetro sobre la diversidad en la CAE*](#) (Ikuspegi, 2021) indican que la sociedad vasca se muestra mayoritariamente abierta y a favor de la diversidad sexual y de género y la no discriminación del colectivo LGTBI. “Es reseñable, por ejemplo, que supera el 85% el porcentaje de población que manifiesta estar de acuerdo con la inclusión de informaciones relativas a diversidad sexual y de género como materia educativa en los centros escolares; y que el 95,2% de la ciudadanía se posiciona de acuerdo o muy de acuerdo con que se garantice la formación permanente del profesorado en diversidad sexual, identidad y expresión de género”.

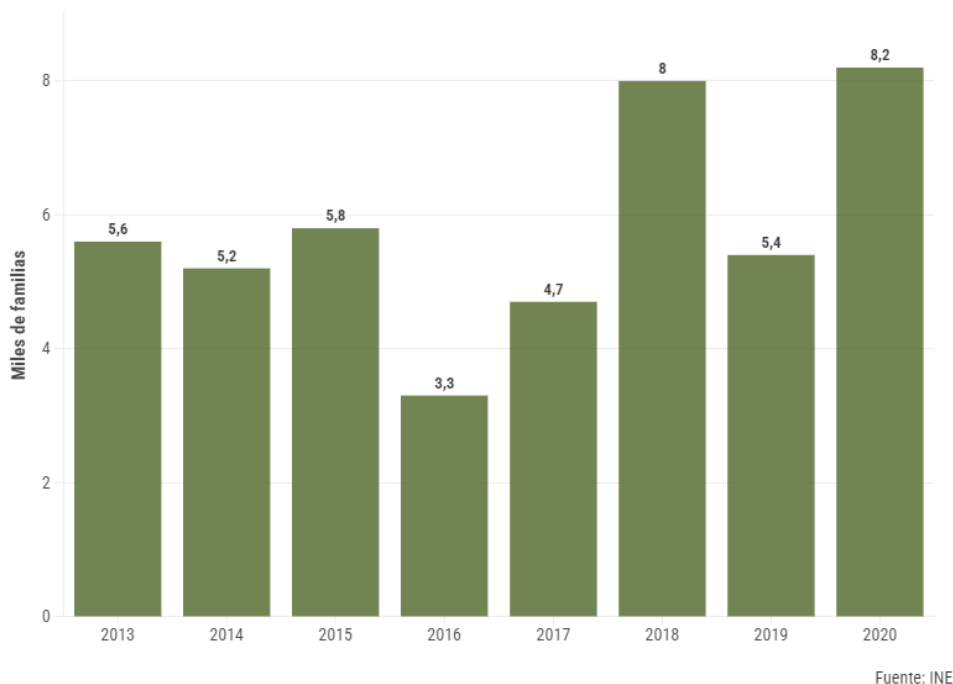
Figura 13: Evolución del número de matrimonios entre personas del mismo sexo en la CAE



Otra tendencia que se observa es el crecimiento de familias reconstituidas. Se trata de familias unidas por el matrimonio, pero con hijos e hijas en la familia que no son comunes de ambas personas que conforman el matrimonio. En 2020 había 8.200 que cumplieran estas características en la CAE (INE, 2020).



Figura 14: Evolución de las familias casadas con hijos no comunes (reconstituidas) en Euskadi (2013-2020)



3.2. Cambios de carácter externo. Factores abordables desde las políticas públicas

Durante el periodo de tiempo transcurrido desde la publicación del informe extraordinario (Ararteko, 2014), ha emergido un consenso en cuanto al impacto que tiene la pobreza en las familias con hijos e hijas a cargo. El coste de la crianza y los costes derivados del cuidado de personas con discapacidad o personas mayores impacta de una manera clara en el bienestar de estas familias y puede incidir, si no se interviene desde las administraciones públicas, en el bienestar de las familias y de las oportunidades de los miembros que la componen.

Por lo tanto, en este informe, identificamos tres factores principales que han de ser abordados desde las políticas públicas: a) la incidencia de la pobreza en las familias con hijas e hijos a cargo, b) el retraso en la formación de núcleos familiares propios, y c) la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Son, asimismo, factores que explican una parte importante del descenso de la natalidad y el envejecimiento poblacional de la CAE y que lógicamente tienen una elevada incidencia en la sostenibilidad del modelo de atención a las familias. A continuación, los analizaremos brevemente.



3.2.1. Riesgo de pobreza y condiciones materiales de las familias

Los datos de la [*Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales del Gobierno Vasco*](#) (Gobierno Vasco, 2022b) evidencian cómo las condiciones materiales y de vida de los diferentes tipos de familia no son las mismas. Entre los datos que aporta destaca que, independientemente del indicador de pobreza que se utilice, las tasas de pobreza son para las personas menores de 18 años superiores a las correspondientes al conjunto de la población. Así, la pobreza relativa (<60% mediana) alcanza un 23,1% para las personas entre 0-17 años frente al 16,5% del conjunto de la población y la pobreza de mantenimiento (metodología propia de la EPDS) da cifras del 13,4% para la pobreza infantil. Niños y niñas, en todo caso, de familias pobres con prole dependiente, que incluso alcanza el 19,2% en el caso de las familias monoparentales.

Las familias monoparentales tienen poca red de apoyo y se encuentran muy solas, nos encontramos a mujeres que viven solas con una gran cantidad de hijos y sin familia de apoyo en el entorno. (Entrevistas con administraciones forales).

Por el contrario, las familias sin hijos a cargo son las que tienen menos posibilidades de verse en esta situación. En 2014, la pobreza de mantenimiento afectaba al 4,2% de las familias sin hijos o hijas, situación que se mantiene estable en 2024 (3,9%).

A diferencia del Eustat y de la EFH, la [*Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales*](#) (Gobierno Vasco, 2022b) incluye datos desagregados de situaciones de pobreza y precariedad real por nacionalidad de la persona de referencia. Estos datos muestran que, en 2022, el 25,4% de la población extranjera se encontraba en una situación de pobreza de mantenimiento, frente al 5% entre la población no extranjera que reside en la CAE.

El informe [*El coste de la crianza en Euskadi*](#) (Save the Children, 2024) constata esta realidad y afirma que “el 14% de familias en Euskadi, 29.307 familias, no pueden hacer frente al coste de crianza incluso dedicando a ello la totalidad de sus ingresos” y que “las familias con niñas y niños afrontan una inflación específica, derivada de los costes de la crianza”.

Estamos en una situación que nunca se ha dado, en la que tenemos familias con una o dos personas que trabajan pero que son trabajadores pobres, pueden estar trabajando de manera legal con su contrato, pero no llegar a fin de mes. (Entrevista con entidad del tercer sector).

Para evitar la cronificación de estas situaciones es necesario que las familias puedan disponer de más recursos y que se articulen medidas de apoyo para las familias más



vulnerables. En este sentido, la existencia y correcta aplicación de las políticas públicas para la garantía de ingresos, máxime si incorporan una perspectiva de infancia, puede ser una medida de inversión que contribuya a la ruptura del ciclo de la desventaja. En Euskadi, según datos aportados por el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco respecto a unidades de convivencia perceptoras de la renta de garantía de ingresos (RGI), a fecha 31 de diciembre de 2023, 24.823 niñas, niños y adolescentes eran beneficiarios de esta prestación, un 6,24% de las casi 400.000 personas menores de 19 años empadronadas en Euskadi. Conforme a la información facilitada, el 26,65% de las unidades de convivencia perceptoras de la RGI en esa fecha tenían a personas menores de edad a cargo, lo que vendría a apuntalar el dato de que la pobreza afecta en mayor medida a familias con hijos e hijas. Asimismo, es relevante que el 77,1% de las unidades de convivencia con personas menores a cargo tenga como titular a una mujer, cifra que cae al 57,3% en los datos globales de unidades perceptoras de la prestación y que refleja el mayor peso de las familias monoparentales encabezadas por mujeres (Ararteko, 2024).

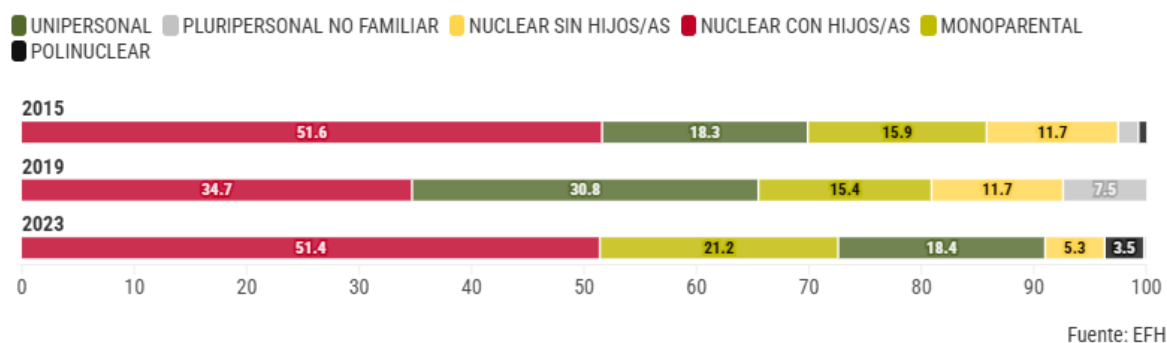
3.2.2. Vivienda y emancipación

La vivienda es, en la actualidad, la primera preocupación de la sociedad vasca según el *Sociómetro 86 del Gobierno Vasco* (Gobierno Vasco, 2025e). Las dificultades para acceder a una vivienda a un precio asequible es un problema que cada vez afecta a un número mayor de familias, si bien es cierto que con diferentes niveles de afectación para los distintos tipos de familia. Así, el acceso a una vivienda digna se ha convertido en un derecho inaccesible para muchas familias, que sufren la inseguridad y la inadecuación de su hogar, y tiene una influencia notable sobre los recursos económicos, sobre el estado de salud y sobre los proyectos vitales de los más jóvenes (Fundación FOESSA, 2019).

Según los datos de la EFH (Gobierno Vasco, 2023a), las familias con hijos e hijas están teniendo más dificultades en afrontar los pagos asociados a las hipotecas y/o a alquileres. En el caso de familias con hipoteca, desde 2015 hasta 2023 ha aumentado el porcentaje de familias con hijos o hijas que tienen problemas para afrontar los pagos. También ha aumentado la afectación sobre familias monoparentales, que ya suponen el 21 % de las familias con problemas para afrontar la hipoteca.

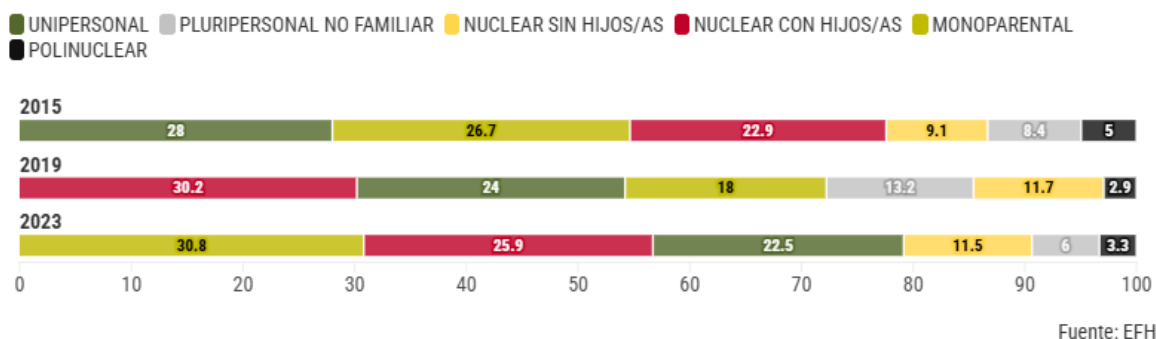


Figura 15: Hogares/Familias con dificultades para pagar la hipoteca



En el caso de las familias en alquiler, en 2015 eran las familias unipersonales las que más problemas tenían para afrontar los pagos, mientras que, en 2023, son las familias monoparentales seguido de las nucleares con hijos. Casi el 57% de las familias con problemas para afrontar el pago del alquiler son monoparentales y nucleares con hijos.

Figura 16: Hogares/Familias con dificultades para el alquiler



En lo relacionado con la vivienda es importante señalar la afectación que tiene para las familias separadas. La sociedad ha ido incorporando de forma cada vez más normalizada la existencia de distintos tipos de familia y los poderes públicos han ido articulando normas, instrucciones y pautas de actuación para resolver los problemas derivados de aquella nueva situación familiar en la que ambos progenitores mantienen la patria potestad de los hijos e hijas, mientras la guarda y el régimen de comunicación adopta formas diversas. No obstante, los progenitores separados o divorciados continúan con dificultades específicas para acceder a la vivienda, como se verá con detalle en el capítulo IV del presente informe.



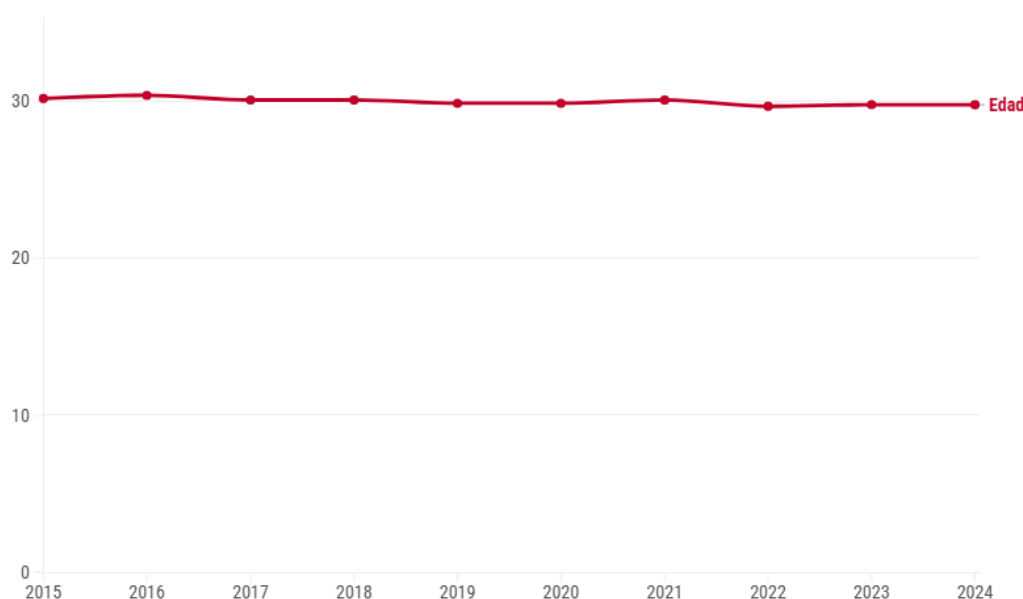
El encarecimiento del precio de la vivienda afecta no solo a las dificultades para asumir los costes por parte de las familias, sino también a los proyectos de emancipación de la población más joven. Según el [Informe sobre las estadísticas de precios de la vivienda del Departamento de Vivienda](#) (Gobierno Vasco, 2022c), el precio por metro cuadrado de la vivienda usada se habría incrementado un 12,22%, de 2.536 euros en 2012 a 2.846 euros en 2022. En el mercado del alquiler, el incremento ha sido de casi un 12% y el precio de la renta media ha pasado de 628 euros mensuales en 2016 a 703 en 2022.

Esta tendencia ha provocado que en los últimos años la edad de emancipación se congele en la CAE y que el porcentaje de personas jóvenes emancipadas descienda. Así, la edad media de emancipación se ha mantenido cerca de los 30 años, sin reducirse significativamente desde 2015 y, en consecuencia, existe una mayor dificultad para formar nuevas familias. Las personas jóvenes, ante la subida de precios de alquiler y de compra, priorizan su ahorro personal alargando su estancia en el domicilio familiar y retrasando su proyecto de emancipación.

Ahora estamos en los 29 años o algo así de edad de emancipación de media y habría que acercarse a los 25, 26, 27 años si se quiere mejorar y anticipar ese proyecto de vida, es uno de los campos prioritarios. (Entrevistas con personas expertas).

Según datos del [Observatorio Vasco de la Juventud](#) (Gobierno Vasco, 2023c), en 2023 la emancipación en alquiler suponía de media el 50% del sueldo de las personas jóvenes y en propiedad, el 52%.

Figura 17: Evolución de la edad media de emancipación en la CAE



Fuente: Observatorio Vasco de la Juventud



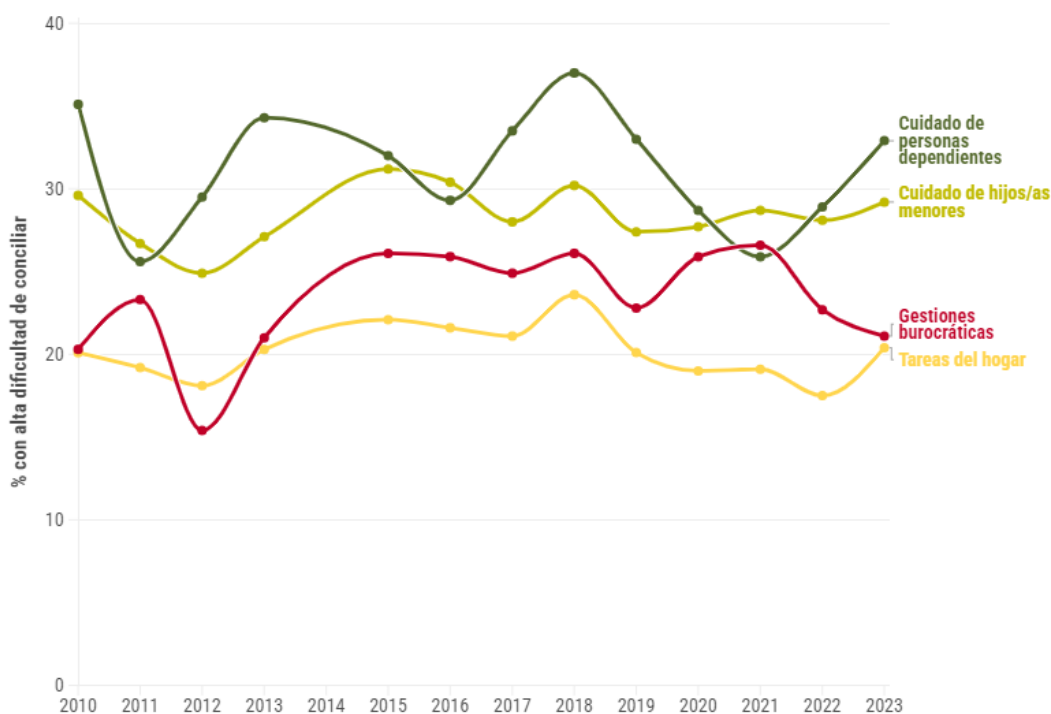
La emergencia de la vivienda como principal problema para la sociedad vasca y el retraso en la edad de emancipación de las personas jóvenes de la CAE obliga a las administraciones públicas a articular políticas de apoyo al acceso a la vivienda. Estas políticas se detallan en el capítulo IV.

3.2.3. Conciliación

En este contexto de caída de la natalidad y de cambios en las estructuras de las familias, la conciliación de la vida familiar y laboral es un factor de análisis determinante. Como se ha indicado anteriormente, es un factor que influye en el deseo de maternidad y paternidad de las personas jóvenes. Los datos de la *Encuesta sobre la conciliación de la vida laboral, familiar y personal* (Eustat, 2023) son reveladores en este sentido. El 33% de los encuestados manifiestan tener mucha dificultad para conciliar el cuidado de personas dependientes y el 29% el cuidado de personas menores. Es decir, más la mitad de las personas encuestadas tienen serios problemas para compaginar los cuidados de la vida familiar con el trabajo.

Coincidiendo con los datos de evolución de la composición de los hogares y del envejecimiento paulatino de la población vasca, desde 2022 el cuidado de personas dependientes ya supone un problema mayor que el cuidado de los hijos e hijas (Eustat, 2023). Esto último anticipa cuál será la demanda de cuidados de las familias vascas en un contexto de caída de natalidad y de progresivo envejecimiento de la población.

Figura 18: Evolución del porcentaje de personas que declaran tener dificultades para conciliar en distintos ámbitos (2010-2023)



Fuente: EUSTAT



Como se analizará en los capítulos III y IV, tanto desde el ámbito normativo como desde las políticas públicas se ha avanzado en el desarrollo de políticas que pongan en el centro de la acción pública la conciliación de la vida laboral, personal y familiar con la puesta en marcha, entre otras medidas, de políticas de flexibilidad en el trabajo, ayudas a personas trabajadoras que tomen excedencias, permisos o reducciones de jornada para cuidados de hijas/os y personas dependientes, la corresponsabilidad en los cuidados con la ampliación de permisos parentales y políticas de igualdad de género.

La conciliación tiene que ir acorde con que la sociedad se conciencie de ello, tenemos que hacer un esfuerzo por creérmolo sin sentirnos culpables por acogernos a ello. (Grupo de discusión con familias).



CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo analizaremos cómo ha evolucionado, durante los diez últimos años, el marco jurídico relativo al ámbito familiar que ha tenido incidencia en el desarrollo de políticas públicas orientadas a apoyar a las familias en la CAE. Tal y como se hizo en el informe extraordinario (Ararteko, 2014), este capítulo pretende mostrar los principales avances – y también dificultades– que se han producido en el desarrollo del marco normativo, y analizar si las medidas jurídicas que se han impulsado en este periodo de tiempo, y que configuran el cuerpo normativo aplicable en este ámbito, responden suficientemente a las necesidades de las familias de la CAE, al menos en un nivel estructural –a falta de concretar en el análisis del capítulo IV el desarrollo específico de esas políticas públicas–.

Partiendo inicialmente de la presentación de la principal legislación europea con impacto en esta materia, se tratará de exponer las medidas para su trasposición en la legislación y normativa estatal y vasca. Para ello se hará referencia a los principales hitos legislativos en el ámbito estatal y se concluirá con una explicación sucinta de las iniciativas más relevantes que han caracterizado el marco normativo vasco. Se trata con ello de tomar conciencia de la evolución jurídica y normativa que se ha producido durante los últimos diez años en el ámbito de las políticas públicas de familia, cuyo contenido se analizará con posterioridad en este informe.

2. MARCO EUROPEO

En la última década, el marco europeo ha consolidado una orientación creciente hacia la promoción del bienestar familiar y la mejora de las condiciones para la vida en familia en sus diversas formas, reconociendo su papel como núcleo fundamental del bienestar social. Esta evolución normativa se enmarca en una tendencia más amplia hacia la armonización progresiva de los derechos de las familias en Europa, impulsada tanto desde la Unión Europea como desde el Consejo de Europa. En concreto, los esfuerzos reguladores europeos apuntan a las políticas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la protección de la crianza y la promoción de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres.

Estas herramientas reflejan un cambio de paradigma, desde enfoques asistenciales hacia una lógica de inversión social, que busca fortalecer las capacidades de las



familias como estructuras clave de cohesión social. El enfoque europeo promueve así políticas universales de apoyo, el reconocimiento de la diversidad familiar y la corresponsabilidad de mujeres y hombres en los cuidados.

2.1. Impulso normativo a la conciliación

La tan esperada ratificación por España de la [Carta Social Europea \(revisada\)](#) (Consejo de Europa, 1996) y su entrada en vigor en el territorio español el [1 de julio de 2021](#), supuso un avance decisivo en la consolidación de los derechos sociales.

Este tratado internacional, que amplió los derechos laborales y sociales reconocidos en la versión de 1961, incorporó el artículo 27 como novedad clave en materia de conciliación. Esta disposición reconoce el derecho de las personas trabajadoras con responsabilidades familiares a la igualdad de trato y a permisos por nacimiento, así como la prohibición de que dichas responsabilidades familiares sean causa de despido.

En este sentido, la inclusión del artículo 27 supuso un hito en la protección de las personas trabajadoras con responsabilidades familiares y en el reconocimiento de las funciones de cuidado que se dan en el entorno familiar. De alguna manera, junto con otras normas y contextos sociales, la Carta Revisada inspiró la elaboración de la Directiva 2019/1158, que transforma estas disposiciones en obligaciones concretas para los Estados miembros de la UE.

En efecto, en este mismo espíritu, la aprobación de la [Directiva 2019/1158, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y cuidadores](#), ha supuesto un cambio cualitativo en la forma en que la Unión Europea aborda la corresponsabilidad, la igualdad de género y el bienestar familiar. Enmarcada en el [Pilar Europeo de Derechos Sociales](#) (Secretariado General, Comisión Europea, 2017), que estableció 20 principios clave para reforzar los derechos sociales en la Unión Europea, esta norma fija los requisitos mínimos para avanzar en la igualdad de hombres y mujeres en el mercado laboral y promover la corresponsabilidad en el cuidado familiar. La Directiva perseguía, por un lado, superar el modelo tradicional de conciliación centrado en la mujer para promover una corresponsabilidad real entre hombres y mujeres en los cuidados, y, por otro lado, hacer frente al reto demográfico europeo –caracterizado por la bajada de la natalidad y el envejecimiento– con políticas familiares más avanzadas y equitativas.

En su concreción, la [Directiva 2019/1158](#) establece nuevos derechos, como el permiso parental individual de 4 meses con motivo de nacimiento, al menos 2 de ellos retribuidos, y el derecho a solicitar fórmulas de trabajo flexible. Pese a este avance, su trasposición en España no ha estado exenta de dificultades, que se sustanciaron en la apertura de un procedimiento de infracción por parte de la



Comisión Europea contra el Estado español, que ha culminado con una sanción. En el apartado 'Marco normativo estatal' de este capítulo se detalla el procedimiento de trasposición de esta Directiva y su concreción en nuevas políticas de conciliación que han permitido avanzar hacia una corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas y de las personas dependientes.

Seguidamente a la adopción de esta Directiva, la Comisión Europea dio a conocer la [*Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 de la Comisión Europea*](#) (2020), que refuerza esta visión al situar las políticas de conciliación como las vías más eficaces para reducir las desigualdades de género en el ámbito laboral, incidiendo en la importancia de considerar la conciliación no como una política aislada sino como eje integrador del modelo de igualdad.

2.2. Protección a nuevos tipos de familias

La Carta Social Europea Revisada también incorpora una novedad a la hora de ampliar la protección social, legal y económica a otros tipos de familias. En concreto, el anexo relativo al artículo 16 extiende a las familias monoparentales la protección que la Carta otorga a las familias. Esta disposición de la Carta abarca una gran amplitud de ámbitos de protección, desde la vivienda a los servicios de cuidados de las niñas y niños, a las ayudas económicas a las familias, y a los derechos parentales.

El Comité de Derechos Sociales, como órgano interpretativo y aplicativo de la Carta, ha tenido ocasión de analizar el concepto de familia. Así, en sus conclusiones sobre el cumplimiento de la Carta por parte de los Estados, el Comité ha advertido que el ámbito de aplicación del artículo 16 no se circunscribe a la familia constituida exclusivamente mediante vínculo matrimonial. La noción de familia comprende igualmente a los hogares integrados por progenitores con hijos, incluidos los supuestos de progenitores monoparentales, así como las parejas jóvenes que potencialmente puedan tener hijos.

2.3. Otros avances: Garantía Infantil Europea

Si bien no está dirigida exclusivamente a las familias, cabe destacar el avance que supone en la lucha contra la exclusión social y en la protección de los derechos de la infancia la aprobación en el seno de la Unión Europea de la [*Recomendación \(UE\) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021*](#) por la que se establece una Garantía Infantil Europea. Este instrumento insta a los Estados a garantizar el acceso de la infancia a servicios esenciales (educación, sanidad, nutrición, vivienda) y recomienda a los Estados miembros que creen un marco de actuación integrado y facilitador para abordar la exclusión social de los niños, niñas y adolescentes, que esté centrado en romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y desventajas.



Si atendemos al dato de que la pobreza infantil se refiere, realmente, a niños, niñas y adolescentes de familias pobres, es coherente que esta Recomendación urja a los Estados miembro a que adopten políticas y recursos adecuados para apoyarlas. Esto incluye medidas de integración laboral, de apoyo para los progenitores o tutores y complementos a la renta de las familias y los hogares, de modo que las barreras económicas no impidan a los niños y niñas acceder a servicios de calidad.

2.4. Hacia un reconocimiento de la parentalidad en la UE

Por último, en lo relacionado con el ejercicio de la parentalidad hay que destacar la iniciativa de la Comisión Europea, anunciada por su presidenta en diciembre de 2022, para crear un [Certificado Europeo de Parentalidad](#), válido en los 27 Estados miembros de la UE, que tiene por objeto facilitar los trámites administrativos de las familias que se muden a otros países de la Unión, incluso en aquellos países cuyos derechos no estén reconocidos. El 14 de diciembre de 2023, el Parlamento Europeo aprobó la [propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo](#). Ahora es el Consejo el que deberá dar la aprobación final al texto.

Se trata, en definitiva, en el marco de la aspiración última, más ambiciosa, de llegar a construir las bases para un futuro Derecho Civil común europeo, de armonizar la legislación civil de los Estados miembros relativa al reconocimiento de decisiones sobre filiación y parentalidad, con objeto de que la paternidad y maternidad establecida en un Estado miembro de la UE sea reconocida en todos los demás, sin ningún procedimiento especial. Así, el mencionado certificado europeo facilitaría los trámites necesarios para conseguir este objetivo y ayudar así a reconocer los derechos de los hijos e hijas de padres y madres del mismo sexo en todo el territorio europeo.

El reconocimiento legal de los derechos de los hijos e hijas de parejas homosexuales no es una realidad en toda la UE, pues los Estados miembros tienen diferentes legislaciones nacionales sobre la jurisdicción, la ley aplicable y el reconocimiento en el ámbito de la filiación de los hijos e hijas con sus padres y madres. Según la Comisión Europea, esta realidad puede presentar obstáculos jurídicos para las familias que se mueven de un Estado a otro (por ejemplo, en casos de sucesión, derecho a recibir una pensión alimenticia o derechos de custodia en caso de divorcio), especialmente para las familias que se encuentren en situación transfronteriza. Sin duda, como reconoce el Ararteko en su [Informe Anual al Parlamento Vasco 2022](#), “el desarrollo y la aplicación de esta nueva regulación europea podrá impactar muy positivamente en estos casos” (Ararteko, 2023).



3. MARCO ESTATAL

3.1. Ley estatal de Familias

En el ámbito estatal, la última década ha estado marcada por avances en derechos sociales, conciliación, igualdad de género y reconocimiento de la diversidad familiar. Sin embargo, pese a los intentos de tramitar la primera Ley estatal de familias por parte de los últimos gobiernos de coalición, España sigue sin contar con una Ley estatal integral de familias que garantice el reconocimiento jurídico a los diferentes tipos de familia y que permita avanzar hacia una corresponsabilidad en los cuidados.

El 14 de diciembre de 2022, el Consejo de ministros aprobó del [anteproyecto de la Ley de Familias](#). De esta forma, se daba cumplimiento a las reiteradas recomendaciones que la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea había hecho a España sobre la protección del conjunto de familias de nuestro país, y se iniciaba la tramitación parlamentaria de una norma que debía dar respuesta a los cambios sociales, de composición y diversidad de las familias. El texto se estructuraba sobre la base de cuatro pilares: la ampliación de la protección social a las familias y el apoyo a la crianza; la garantía del derecho a la conciliación; el pleno reconocimiento jurídico de los distintos tipos de familia, y la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En lo tocante al reconocimiento jurídico de los distintos tipos de familia, la ley daba nuevos pasos en la equiparación de los derechos entre los matrimonios y las parejas de hecho, además de generar un nuevo marco de reconocimiento y protección para las familias LGTBI, para las que tengan algún miembro con discapacidad y para las múltiples, adoptivas o acogedoras.

Entre las medidas recogidas en el anteproyecto para el apoyo a la crianza figuraban nuevos permisos para la conciliación y los cuidados, así como la extensión de la renta de crianza de 100 euros al mes a un mayor número de familias con hijos e hijas de 0 a 3 años.

Por otro lado, la protección de la que se benefician las familias numerosas se ampliaba a otras como las monoparentales con dos hijos o más. El texto también contemplaba que tuviesen derecho a estos mismos beneficios aquellas familias que temporalmente se encontrasen en situación de monoparentalidad, bien porque uno de los dos progenitores esté ingresado durante más de un año o permanezca en prisión, o porque la guarda y custodia la tenga solo uno de ellos. A todas ellas pasaba a definir las como “familias con mayores necesidades de apoyo a la crianza”.

El decaimiento del anteproyecto de ley, que se encontraba en su fase final de tramitación parlamentaria, por la disolución de las Cortes y la convocatoria



anticipada de elecciones generales, supuso un perjuicio evidente para los diferentes tipos de familia que necesitan de su reconocimiento jurídico para que puedan articularse las políticas públicas que mejoren las circunstancias de especial vulnerabilidad y desigualdad en las que se encuentran. Tal es el caso de las familias monoparentales, de las familias de acogida o de las familias numerosas.

En lo tocante a estas últimas, la falta hasta la fecha de una nueva ley de familias mantiene en vigor la normativa reguladora de las familias numerosas, que data de 2003 y necesita una urgente actualización para acomodarse también a las nuevas necesidades de las nuevas familias numerosas. En este sentido, las familias numerosas siguen trasladando al Ararteko problemas con los criterios de gestión de los títulos de familia numerosa, agudizados en los casos de familias con progenitores separados o familias reconstituidas. Ante la falta de regulación clara de estos supuestos en la normativa estatal, se han venido marcando unos criterios desde el Grupo Técnico Interinstitucional de Familias Numerosas del País Vasco, que siguen generando insatisfacción entre estas familias, como el criterio de alternancia anual entre progenitores con custodia compartida y la obligación de renovar anualmente el título cuando uno de los miembros cumple 21 años.

Ante el decaimiento del anteproyecto de Ley de Familias en 2023 por la convocatoria de elecciones generales anticipadas, un nuevo Proyecto de Ley de Familias se encuentra en plena tramitación en el Congreso de los Diputados, tras haber sido aprobado en el Consejo de Ministros en febrero de 2024.

3.2. Medidas de transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, en materia de conciliación

Como consecuencia del decaimiento del anteproyecto de ley, el Gobierno aprobó parte de su contenido relacionado con el derecho a la conciliación y el ejercicio de la corresponsabilidad utilizando la vía de Real Decreto ley, ya que, por otro lado, urgía el cumplimiento del mandato comunitario de trasponer la [Directiva \(UE\) 2019/1158](#), relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida laboral de los progenitores y los cuidadores, cuyo plazo de trasposición había finalizado ya el 1 de agosto de 2022.

Así, el 30 de junio entró en vigor el [Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio](#), por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas que habían quedado en suspenso tras el adelanto de las elecciones generales al 23 de julio de 2023. El [Real Decreto-ley 5/2023](#) incluía medidas para la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y cuidadores. La norma trasponía “parcialmente” la Directiva UE citada y modificaba el Estatuto de los Trabajadores, la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley de la Jurisdicción Social. Entre sus novedades destacaban: la aplicación a las parejas de hecho de lo referido al cónyuge; la amplia-



ción de determinados permisos retribuidos y el derecho a la adaptación de jornada para el cuidado de hijos e hijas o de personas con discapacidad y la creación de un permiso parental (no retribuido) de un máximo de 8 semanas, continuas o discontinuas, para el cuidado de hijo, hija o menor acogido por tiempo superior a un año, hasta el momento en que la persona menor cumpla 8 años.

Por su parte, el [Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo](#), modificó el Estatuto Básico del Empleado Público para acomodarlo al Derecho europeo e incluir las fórmulas flexibles de empleo como ejercicio efectivo del derecho a la conciliación de las personas cuidadoras. También cambió la regulación de la lactancia en el Estatuto de los Trabajadores, convirtiendo todas sus posibilidades de disfrute, incluida la acumulación de las horas retribuidas de ausencia, en un derecho de todas las personas trabajadoras, sin necesidad de acuerdo o previsión en convenio.

En cuanto al permiso parental de hasta ocho semanas para el cuidado de hijo, hija o menor acogido por tiempo superior a un año, la normativa básica no dispuso expresamente su carácter retribuido, lo que supuso la apertura de un expediente sancionador de la Comisión Europea contra España.

Ante la apertura del procedimiento de infracción abierto por la Comisión Europea, el Consejo de ministros, celebrado el 31 de julio de 2025, aprobó el [Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio](#) que modifica el régimen del permiso parental con el objetivo de cumplir plenamente la [Directiva \(UE\) 2019/1158](#). Esta trasposición incluye la retribución de las últimas dos semanas del permiso parental individual de 8 semanas, cumpliendo el mínimo exigido por la Directiva, y la ampliación del permiso por nacimiento y cuidado de menor, de 16 a 19 semanas por progenitor, intransferibles. Además, las 3 semanas adicionales deberán disfrutarse entre los 12 y 24 meses del menor y tendrán una retribución al 100 %. Esta ampliación será aplicable con carácter retroactivo a nacimientos que hubiesen tenido lugar a partir del 2 de agosto de 2024, coincidiendo con el fin del plazo legal de transposición de la retribución mínima.

Pese a la aprobación del Real Decreto-ley 9/2025, el 1 de agosto de 2025 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea impuso una multa de más de 6,8 millones de euros al Gobierno de España por no haber traspuesto a tiempo la Directiva europea sobre la conciliación de la vida laboral y familiar de progenitores y cuidadores.

En suma, este proceso legislativo, orientado a establecer medidas concretas de transposición de la [Directiva \(UE\) 2019/1158](#), se ha desarrollado de manera discontinua por el Gobierno de España recurriendo a instrumentos legislativos de urgencia, como son los Reales Decretos Ley mencionados, en un proceso de desarrollo de medidas que ha convivido en el tiempo con la tramitación del anteproyecto de Ley de Familias, el cual hasta la fecha no ha llegado a aprobarse.



Pese a ello, no cabe obviar los avances producidos en cuanto a la garantía del derecho a la conciliación y del ejercicio de la corresponsabilidad en los cuidados. No obstante, tal y como han recogido diferentes organizaciones de infancia y familia, así como sindicatos, hay ámbitos de mejora que los gobiernos y administraciones han de explorar de ahora en adelante, ya que se mantiene intacto el permiso parental diseñado en 2023 (8 semanas para cuidado hasta los 8 años), pero sigue sin retribución. Además, se debe abordar una ampliación de los permisos de nacimiento hasta 20 semanas, especialmente para familias monoparentales y se ha alertado del riesgo de que las nuevas semanas retribuidas (17–19) puedan terminar siendo asumidas mayoritariamente por mujeres, manteniendo la brecha de género, ya que no existen incentivos efectivos para que los padres también hagan uso del permiso.

Por último, se requiere una comunicación institucional más clara: la coexistencia de diferentes bloques (permiso de nacimiento, lactancia acumulada, permiso parental no retribuido) y de un calendario complejo de entrada en vigor de las diferentes medidas genera confusión entre las personas usuarias respecto a los conceptos retribuíbles, respecto a la retroactividad de algunas medidas y respecto al momento en que pueden solicitarse los diferentes permisos establecidos. Todo ello dificulta el acceso a estos beneficios que apoyan la conciliación y puede ser una barrera para el ejercicio de la corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas a cargo.

3.3. Iniciativa legislativa en materia de protección de la infancia

Por otro lado, otra norma que se ha desarrollado en estos 10 últimos años y que conviene destacar es la [Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia](#). Mediante su disposición final quinta ha modificado el artículo 6 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas extendiendo la vigencia del título de familia numerosa, para que los hijos o hijas menores de familias numerosas no pierdan su carácter de miembros de una familia numerosa por el hecho de que sus hermanos o hermanas mayores superen la edad máxima fijada para formar parte de una familia numerosa. De esta forma, el título de familia numerosa se mantiene vigente mientras al menos uno de los hijos cumpla los requisitos. Esto ha supuesto una mejora en la continuidad del acceso a beneficios fiscales y sociales para estas familias.

También recoge una ampliación de los permisos laborales para la preparación al parto de futuros padres y madres biológicos, y para la preparación administrativa y burocrática de la adopción y el acogimiento por parte de futuros progenitores adoptantes y personas acogedoras. Además, si bien no hay un reconocimiento jurídico de las familias monoparentales, se facilita su acceso a ciertos beneficios sociales y se impulsa la equidad en el trato fiscal y social. De alguna manera, se reconoce indirectamente la necesidad de protección especial para familias



monoparentales: se impulsa la consideración social y el estudio de sus necesidades y, en programas concretos (como becas o ayudas escolares), se permite equiparar su situación a la de las familias numerosas, a criterio de la administración competente.

4. MARCO AUTONÓMICO

En Euskadi, el marco jurídico de apoyo a las familias no ha sido objeto de una nueva ley general en la última década. La [Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias](#) sigue siendo el texto de referencia, si bien han tenido lugar desarrollos normativos y adaptaciones en distintas áreas con impacto en las políticas de familia. Estas modificaciones reflejan el esfuerzo institucional por actualizar los instrumentos normativos a las transformaciones sociales, aunque persisten retos en la coordinación, despliegue y adecuación de las medidas a la diversidad familiar.

La [Ley 13/2008, de 12 de diciembre](#), establece como principios rectores el reconocimiento de la diversidad familiar, el impulso a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y la garantía de una protección específica para las familias con mayores necesidades, como las que tienen hijos e hijas menores de edad. En su articulado, contempla el desarrollo de un sistema de prestaciones económicas que, junto con medidas de carácter social y laboral, promuevan un entorno más favorable a la crianza y al desarrollo del proyecto familiar.

4.1. Desarrollo normativo de la Ley 13/2008, de Apoyo a las Familias

En la última década, este marco legal se ha concretado mediante diversos decretos que han reforzado los apoyos económicos y los instrumentos de conciliación. Seguidamente se analizan con más detalle las distintas iniciativas normativas que se han sustanciado en el último decenio en lo que respecta a las prestaciones económicas del Gobierno Vasco para el apoyo a las familias: las ayudas por nacimiento o adopción de hijos e hijas; las ayudas a la conciliación familiar y laboral; las medidas destinadas al cómputo de las rentas familiares mediante parámetros comunes y ponderados.

4.1.1. Ayudas por nacimiento o adopción de hijos e hijas

El [Decreto 30/2015, de 17 de marzo, de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo](#), que se aplicaba a los hijos e hijas nacidos a partir de abril de 2015, tenía como finalidad desarrollar una nueva regulación de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas que se guiaba, primordialmente, por la extensión del criterio de la renta familiar estandarizada a todas las líneas de



ayudas. Este Decreto, como se verá más adelante, fue posteriormente derogado por el [Decreto 27/2023, de 21 de febrero](#).

En 2018 se lleva a cabo una primera reforma del Decreto 30/2015, de ayudas por hijos e hijas, mediante el Decreto 121/2018, de 30 de julio, con objeto de aumentar la cuantía de las ayudas. En esta norma de 2018 se añadió una nueva ayuda para los segundos hijos o hijas durante su tercer año de vida. También se perseguía con esta reforma la introducción de mejoras en la gestión de estas ayudas, la consideración de situaciones especiales transitorias (pérdida de la custodia durante el periodo entre la solicitud y la concesión de la ayuda), ajustando así los tiempos de disfrute de estas subvenciones a la realidad efectiva de las custodias. Se pretendía, igualmente, ajustar los plazos de inicio para solicitar las ayudas en los supuestos de adopción y tutela, de modo que el mencionado *dies a quo* no viniera ya determinado por la sentencia de adopción o tutela, sino que se refiriera siempre al día siguiente a la fecha de inscripción registral de la adopción o tutela (en el Registro Civil o, en su caso, las oficinas consulares). Esta reforma llevó a cabo, además, una apuesta decidida por la mediación –en casos de ruptura de la pareja– como forma pacífica de resolución de conflictos. Así mismo, la eliminación de la limitación que supone tener en cuenta la edad del niño o niña adoptado o acogido en las ayudas de mantenimiento, equiparando a estas familias adoptantes con las familias con hijos e hijas biológicas, dio respuesta a un grupo de quejas que, recurrentemente, se habían venido presentando ante el Ararteko. En este sentido, esta institución estimaba que, con esta reforma, el Gobierno Vasco corregía una regulación que resultaba injusta para las familias adoptantes, aunque, en la práctica, su falta de carácter retroactivo limitó sus efectos positivos al cumplimiento del segundo año de los niños y niñas adoptados en 2016.

Posteriormente, la aprobación del [Decreto 27/2023, de 21 de febrero](#), de ayudas a las familias con hijos e hijas, constituye un punto de inflexión, en la medida en que, al derogar el [Decreto 30/2015](#), estableció ya un nuevo marco normativo integral para las ayudas familiares en Euskadi, con el objetivo de universalizar apoyos a todas las familias con menores a cargo, proporcionar estabilidad y garantía de recursos mínimos para su manutención, evitar la pobreza infantil mediante apoyo económico mensual regular, y actualizar las prestaciones ya existentes, diversificando los tipos de ayuda (por hijo, por nacimiento/adopción múltiple, por acogimiento familiar). Además de articular una ayuda directa de 200 euros al mes por descendiente a cargo hasta los tres años, la norma incorporaba también una ayuda de 100 euros mensuales hasta los 7 años a partir del segundo hijo o hija y una simplificación del procedimiento, al sustituir el anterior sistema de solicitudes y pagos anuales –con una compleja fórmula para la determinación de las ayudas en función de los ingresos fiscales de la familia–, por un sistema de pagos mensuales sin considerar el nivel de renta y con una única solicitud.



Esta actuación se enmarca en la [*Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico*](#) (Gobierno Vasco, 2024a), entre cuyos objetivos estratégicos, que se detallarán en el capítulo IV, está el diseñar los apoyos para la construcción de los proyectos de familia y las ayudas a la natalidad en el nivel en que se encuentran los países que mejores resultados ofrecen en nuestro entorno para lograr un cambio de tendencia de un escenario de declive demográfico a un escenario de recuperación demográfica.

4.1.2. Ayudas a la conciliación laboral y familiar

El [*Decreto 31/2015, de 17 de marzo*](#), de modificación del [*Decreto 177/2010, de 29 de junio*](#), sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral, introdujo como modificación principal la aplicación del criterio de la renta familiar estandarizada en las líneas de ayudas a personas trabajadoras que se encontraran en situación de excedencia o reducción de jornada de trabajo para el cuidado de hijos o de hijas, y a personas trabajadoras en situación de excedencia o reducción de jornada de trabajo para el cuidado de familiares en situación de dependencia o extrema gravedad sanitaria. Igualmente estableció los mismos umbrales de acceso en todas las líneas de ayudas a las que resultara de aplicación dicho criterio, como factores para determinar la concreta cuantía de la ayuda que correspondiera a las personas beneficiarias.

En 2019 se produce también un punto de inflexión en este ámbito. En efecto, el régimen transitorio de equiparación de los permisos por nacimiento y cuidado introducido por una norma estatal, el [*Real Decreto-ley 6/2019*](#), generó una reflexión y la necesidad de llevar a cabo adaptaciones en el desarrollo de las medidas previstas en el [*IV Plan de Apoyo a las Familias de la CAE*](#) (Gobierno Vasco, 2018b). Esto dio lugar a una reforma de esta materia, mediante el [*Decreto 164/2019, de 22 de octubre*](#), sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral. Las medidas pasaban a aplicarse a las personas progenitoras que podían resultar beneficiarias de la ayuda, independientemente del número y prelación de los hijos e hijas. El [*Decreto 164/2019, de 22 de octubre*](#), tenía como objetivo contribuir a romper con el rol femenino del cuidado, involucrar a los padres-hombres en las tareas de cuidado y fortalecer el vínculo del hijo o hija con ambas personas progenitoras, además de reducir la penalización que las labores de cuidado tienen en el acceso al empleo y en las carreras laborales de las mujeres. En este sentido, el decreto incorporó novedades y avances, algunos de ellos demandados con anterioridad por la institución del Ararteko:

- Introdujo una nueva línea de ayudas a la conciliación: ayudas a personas trabajadoras en situación de excedencia laboral, para equiparar los períodos de las prestaciones contributivas por nacimiento y cuidado de la persona menor de un año disfrutados por las personas progenitoras.



- La cuantía económica de las ayudas a las excedencias y reducciones de jornada para el cuidado de hijos e hijas, familiares dependientes y en situación de extrema gravedad sanitaria se incrementó en un 30% en los supuestos de familias monoparentales, familias numerosas, unidades familiares con alguna persona miembro en situación de dependencia severa, gran dependencia o discapacidad igual o superior al 50% y en unidades familiares con alguna persona miembro víctima de violencia de género.
- En los supuestos en los que la persona solicitante fuera un hombre, se aumentaron los tiempos máximos de disfrute de las ayudas a las excedencias y reducciones de jornada para el cuidado de hijos o hijas, familiares dependientes y en situación de extrema gravedad sanitaria, de forma que el solicitante-hombre pudiera disfrutar, a partir de este decreto, de la totalidad del crédito temporal subvencionable que tiene la pareja. Esta medida –justificada como una acción positiva para lograr la corresponsabilidad en el cuidado- no deja de resultar controvertida, pues las mujeres la perciben como una medida de trato menos favorable para ellas, tal y como el Ararteko ha tenido ocasión de conocer a través de las reclamaciones de la ciudadanía.
- En la línea de ayuda a las excedencias y reducciones de jornada por cuidado de hijos e hijas, familiares dependientes y en situación de extrema gravedad sanitaria se eliminó la exclusión relativa a las personas trabajadoras con relaciones laborales de carácter especial incluidas en el apartado b) del artículo 2.1 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, es decir, las personas trabajadoras empleadas de hogar. Esta era una vieja demanda de la institución del Ararteko (2020).
- En la línea de ayuda a las excedencias y reducciones de jornada por cuidado de hijos e hijas, familiares dependientes y en situación de extrema gravedad sanitaria, se incluyó una excepción más a la posibilidad de discontinuidad de las actuaciones subvencionables: cuando la persona solicitante se acogiera a un permiso sin sueldo.
- Además, en línea también con una demanda reiterada por el Ararteko, se simplifica la documentación que acredita la excedencia o reducción de jornada. El Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral requería la presentación de un certificado de empresa y un documento de la Seguridad Social que acreditara la baja o la modificación de la cotización. A partir de esta norma, se considera que la documentación de la Seguridad Social es suficiente para acreditar la actuación subvencionable.



- Respecto a las personas socias trabajadoras o socias de trabajo de Sociedades Cooperativas en excedencia no se exige ya la baja en la entidad privada o en el régimen de la Seguridad Social en el que coticen.
- Respecto a las ayudas para sustituir a personas trabajadoras acogidas a una excedencia o reducción de jornada de trabajo para el cuidado de hijos o de hijas, o de familiares en situación de dependencia o extrema gravedad sanitaria, el decreto de 2019 introduce dos novedades:
 - o ampliación de la duración máxima de la ayuda si la persona sustituida es hombre y se contrata a una mujer para su sustitución, en aras de favorecer la empleabilidad de las mujeres.
 - o por otra parte, prevé la presentación de solicitudes, exclusivamente, de forma electrónica, en aplicación del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Se mantienen las ayudas por la contratación de personas trabajadoras para el cuidado de hijos o de hijas menores, cuya gestión se simplifica, precisándose la adaptación de la cuantía que se toma como referencia para el cálculo de la ayuda, que será “la cantidad que la persona empleadora abona al Sistema Especial para Empleados de Hogar establecido en el Régimen General de la Seguridad Social por la contratación de la persona cuidadora”.

Posteriormente, mediante el [Decreto 102/2022, de 7 de septiembre](#), de ayudas a la contratación de personas trabajadoras para el cuidado de hijas e hijos menores de 14 años de edad, se deroga el Capítulo V del mencionado [Decreto 164/2019](#), sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral, con el objetivo de subvencionar de forma permanente la contratación de personas cuidadoras de hijas e hijos de 0 a 14 años, y unificar así en un único cuerpo legal coherente toda la normativa relativa a las ayudas a las familias por la contratación de personas cuidadoras. La ayuda a la contratación de personas cuidadoras de hijas e hijos de 0 a 14 años busca un justo equilibrio a la hora de dar respuesta a las obligaciones y necesidades personales, y trata de evitar que recaigan fundamentalmente en las mujeres la responsabilidad de los cuidados. Así, se pretende corregir la desigual distribución de los cuidados, que siguen cayendo principalmente en las mujeres, y busca poner en valor el trabajo realizado por las personas trabajadoras contratadas para los cuidados y el sostenimiento de la vida en el hogar.



4.1.3. Creación de parámetros comunes y ponderados para el cómputo de las rentas familiares

En 2015 se promulgó el [Decreto 32/2015, de 17 de marzo](#) para modificar el [Decreto 154/2012, de 24 de julio](#), sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia. El objeto de esta reforma era ajustar el cálculo de la renta disponible y reflejar mejor la capacidad económica real de los hogares. Este ajuste permitió un acceso más justo a las ayudas públicas, especialmente para las familias con mayores cargas.

4.1.4. Otros desarrollos de la Ley 13/2008, de 12 de diciembre

Cuestión aparte de la referida al desarrollo de las prestaciones económicas contempladas en la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, es la demanda, formulada por diferentes entidades y colectivos, incluido el propio Ararteko, de llevar a cabo el desarrollo, mediante instrumentos normativos, si fuera preciso, de la casuística comprendida dentro de la definición de familias en situación de vulnerabilidad, con objeto de generar para los titulares de derechos un marco unificado de las medidas dispuestas por las distintas instituciones vascas con competencias para la protección de estas familias. El ejemplo más claro sería el de “familia monoparental” que sigue a la espera de un reconocimiento jurídico que facilite el impulso de políticas públicas específicas que reduzca su especial vulnerabilidad.

En todo caso, al cierre de este informe se tiene conocimiento del avanzado estado de tramitación de tres decretos muy relevantes para las políticas de apoyo a las familias. Por un lado, el decreto que regulará la condición de familia monoparental o en situación de monoparentalidad, por otro, el decreto que modificará las ayudas a familias con hijos e hijas, ampliando su cobertura, y, en tercer lugar, el decreto sobre ayudas para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

5. OTRAS DISPOSICIONES CON INCIDENCIA EN EL MARCO FAMILIAR (Normativa sectorial con impacto en las familias)

En la última década se han aprobado diversas leyes y normas sectoriales que resultan relevantes para una política transversal de apoyo a las familias con hijos e hijas. Estas leyes y normas responden a prioridades como el acceso a una vivienda digna, la lucha contra la pobreza, la integración de la población extranjera, o la igualdad de género y deben entenderse como parte de un marco normativo más amplio que condiciona el desarrollo de los proyectos familiares.



5.1. Legislación relativa a la garantía de ingresos y la lucha contra la pobreza

No hay duda del impacto en la vida y el bienestar de las familias de la legislación que regula el aseguramiento de unos ingresos económicos mínimos para todas las personas. En este ámbito, son relevantes:

- El [Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital \(IMV\)](#). Crea una prestación estructural para garantizar ingresos mínimos a familias en situación de vulnerabilidad económica e incorpora un complemento para infancia que actúa como mecanismo de apoyo a hogares con menores a cargo. Hasta la aprobación del IMV, la Renta de Garantía de Ingresos, gestionada por Lanbide, ofrecía cuantías superiores y requisitos algo distintos, lo que generó solapamientos y duplicidades: había que coordinar IMV y RGI para evitar disfunciones perjudiciales para las personas beneficiarias.

En marzo de 2022 se formalizó la transferencia íntegra y definitiva de la competencia de gestión del IMV a la CAE, en cumplimiento del artículo 18 y la disposición transitoria quinta del Estatuto de Gernika, mediante la [Orden TER/253/2022, de 30 de marzo](#). Desde ese momento, la Seguridad Social mantiene la financiación y la titularidad de la prestación, mientras que Lanbide asume la tramitación, el reconocimiento y el pago a las personas beneficiarias en Euskadi. Tras la transferencia, se implantó un sistema de ventanilla única, mediante el cual Lanbide determina, a partir de una única solicitud, si corresponde la concesión del IMV, de la RGI o de ambas prestaciones de forma complementaria. Si bien el nuevo modelo ha permitido simplificar la tramitación, mejorar la coordinación en el pago de las prestaciones y reforzar el control de compatibilidades, sus inicios supusieron un reto por la complejidad que suponía gestionar dos prestaciones de distinta naturaleza y normativa. A pesar de los avances logrados, aún hoy persisten ciertos desajustes en este sentido.

- La [Ley 14/2022, de 22 de diciembre](#), del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. El nuevo texto, que incorporó algunas de las propuestas y recomendaciones trasladadas por el Ararteko a lo largo de los años de aplicación de la anterior normativa, establece un incremento de las cuantías de la renta de garantía de ingresos y fija el mecanismo para su actualización atendiendo a la tasa de riesgo de pobreza calculada en la 'Encuesta de Condiciones de Vida' del INE para el conjunto del Estado o a la 'Encuesta de Pobreza y Desigualdades de Euskadi' del Gobierno Vasco. En concreto, la cuantía base fijada para el año 2023 fue la del ingreso mínimo



vital, en torno a los 800 euros. A partir de 2024, atendiendo al IPC de Euskadi, se fija en los Presupuestos para cada año.

- [Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores](#). Establece el Bono Social Térmico, una ayuda económica directa destinada a compensar los gastos de calefacción, agua caliente sanitaria y cocina para familias en situación de vulnerabilidad. Se concede de manera automática a quienes ya son beneficiarios del Bono Social Eléctrico.

5.2. Legislación en el ámbito del derecho a la vivienda.

La [Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco](#), contempló ya, con una visión de progreso, cómo desde la ordenación urbanística podía avanzarse en la generación de viviendas de protección pública que aseguraran la asequibilidad de las viviendas para una buena parte de la población vasca. Así, estableció en su disposición adicional octava las tipologías de vivienda protegida: las denominadas viviendas de Protección Social (VPS), destinadas a personas con menores recursos económicos, con precios y requisitos regulados por la administración competente; y las viviendas Tasadas (VT), orientadas a rentas medias, con precios máximos fijados administrativamente. Ambas modalidades integran actualmente la categoría de Viviendas de Protección Pública (VPP) y están sujetas a registro, adjudicación transparente y posibles reservas para colectivos específicos.

Además de eso, con el fin de asegurar de manera efectiva la dotación de suelos suficientes para viviendas de protección pública, esta ley recoge en su artículo 80 unos porcentajes mínimos de suelo destinados a vivienda de protección pública (VPP), estableciendo la obligación de destinar parte de la edificabilidad residencial de los municipios vascos a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública (VPP), con el fin de garantizar una oferta suficiente de vivienda asequible y promover la cohesión social en los municipios vascos. De acuerdo con estas disposiciones, los porcentajes establecidos -que difieren según la clase de suelo a la que se dirijan- son elevados (expresan así una ambición de progreso en este ámbito) y tienen carácter obligatorio; solo pueden reducirse excepcionalmente mediante autorización expresa del Gobierno Vasco. En todo caso, los instrumentos de planeamiento urbanístico deberán justificar la aplicación de estas reservas y prever su cumplimiento efectivo. Además, los municipios podrán elevar los porcentajes mínimos si lo consideran necesario para cubrir sus necesidades de vivienda.

Este marco legal constituye una base necesaria para avanzar en la generación de un parque suficientemente amplio de vivienda de protección pública para las familias



en Euskadi, pero no excluye la necesidad de dotación financiera y de modelos de gestión acertados a la hora de llevar a término dicho propósito, que resultan indispensables para la efectividad de este modelo legal.

La [Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda](#) supuso otro hito, al reconocer por primera vez el **derecho subjetivo a la ocupación legal y estable de una vivienda** a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada en la mencionada acepción, carecen de los recursos para conseguir una, incluidas las personas extranjeras residentes con vecindad administrativa. La norma, además de articular la oferta de vivienda social, también **reconoce la posibilidad de percibir una prestación económica subsidiaria para hacer frente al arrendamiento en el mercado privado**, fuera de la vivienda social: la llamada **prestación económica de vivienda (PEV)**.

También la [Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda](#) introdujo novedades importantes, como la fijación legal del concepto de sinhogarismo, la definición de grandes tenedores y la declaración de zonas de mercado residencial tensionado. Esta ley, no obstante, ha sido objeto de ocho recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En concreto, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con fecha de 26 de julio de 2023 el Consejo de Gobierno acordó autorizar la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a varios de sus preceptos y fue admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, el 12 de marzo de 2024. En la actualidad, se encuentra pendiente de resolución. En todo caso, el Tribunal Constitucional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en las sentencias [nº 79/2024, de 21 de mayo](#), y [nº 26/2025, de 29 de enero](#), convalidando buena parte de su contenido.

5.3. Legislación relativa a la integración de las personas extranjeras

Sobre esta cuestión es destacable el [Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#). Esta reforma introduce mejoras en la regularización y reagrupación familiar de personas extranjeras en España. Se amplía el arraigo familiar, facilitando la residencia para progenitores de menores españoles y para hijos de padres españoles de origen. Además, se flexibilizan los criterios de reagrupación familiar, aumentando la edad de los hijos reagrupados hasta los 26 años y permitiendo la inclusión de parejas no registradas. También se pretenden agilizar los trámites administrativos, reduciendo la burocracia en los procedimientos de extranjería para favorecer la estabilidad de las familias migrantes.



A pesar de estos avances, en el nuevo reglamento persiste la vinculación del status migratorio de las personas menores de edad a aquella de sus progenitores, lo que complica su situación de triple vulnerabilidad como menores de edad, como personas de origen extranjero y como personas en situación irregular. Se estima, en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), que las personas extranjeras en situación administrativa irregular puedan ser unas 500.000, siendo la tasa de irregularidad entre niños y niñas de más del 20%, según el informe [Crecer Sin Papeles en España](#) (Fanjul, 2021).

5.4. Legislación en el ámbito de los servicios sociales

La aprobación en 2015 del [Decreto 185/2015, de 6 de octubre](#), de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales vino a dar contenido y delimitar el derecho subjetivo proclamado en la [Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales](#), a la par que determinaba las obligaciones de las administraciones públicas vascas en relación con la provisión de las prestaciones y servicios de la citada Cartera. El impacto de esta normativa en las familias, si bien no se abordará en este estudio por la profundidad que requeriría, es de gran calado. Sólo ha de mencionarse que es este decreto el que, de forma concreta, establece los servicios y prestaciones que la ciudadanía puede exigir al Sistema Vasco de Servicios Sociales para responder a las contingencias de dependencia, desprotección y exclusión.

A la luz de los datos sociodemográficos expuestos en el Capítulo II de este estudio que muestran un envejecimiento de la población, el aumento de hogares unipersonales conformados por personas de edad superior a los 65 años y la preocupación creciente en las familias por la conciliación vinculada al cuidado de personas mayores y/o dependientes, el impacto de las políticas sectoriales de servicios sociales en el bienestar de las personas y las familias es innegable.

5.5. Reforma de la legislación de igualdad de mujeres y hombres en Euskadi

El [Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, amplía y consolida el marco vasco en materia de igualdad y prevención de la violencia, con implicaciones directas, entre otras cosas, en la protección de familias afectadas por la violencia machista y en la promoción de una corresponsabilidad de mujeres y hombres más justa en los cuidados.



5.6. Criterios para la custodia en casos de ruptura conyugal

En 2015, el Parlamento Vasco aprobó la [Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores](#) cuyo objetivo doble, de defensa del interés superior de los hijos e hijas menores y de promoción de la igualdad de mujeres y hombres, pretendía materializarse mediante el principio de corresponsabilidad parental en supuestos de separación o ruptura de las parejas con hijos e hijas. Dicho principio consagrado legalmente comporta –entre otras cosas– que, en los supuestos de separación sin acuerdo respecto al régimen de custodia de los hijos e hijas, el órgano judicial, a solicitud de parte, acordará la custodia compartida, salvo que esta sea contraria al interés del menor, y atendiendo a los requisitos legales. El Ararteko (2015) venía señalando la conveniencia de desarrollar una regulación en este sentido, tanto para el interés de los niños y niñas, como para asegurar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres. Se valoró especialmente el avance que podía suponer contar con un marco normativo que pusiese de manifiesto el valor del cuidado, ejercido tradicionalmente por las mujeres, en la medida en que también los hombres lo asuman en condiciones de igualdad.

5.7. Infancia, juventud y desarrollo rural

La aprobación de la [Ley 2/2024, de 15 de febrero, de infancia y adolescencia](#), supuso un hito para las políticas de infancia y, también, para las políticas de familia en Euskadi. La ley clarifica y refuerza las políticas relacionadas con la infancia y adolescencia, situando en el eje de las decisiones el interés superior de niñas, niños y adolescentes, de modo que se garantice que toda resolución se adopte en favor de su bienestar, garantizando su seguridad y desarrollo pleno, y poniendo la protección y promoción de sus derechos como eje central de todas las políticas públicas. Esta ley reconoce y profundiza el derecho de las personas menores de edad a ser escuchadas, e integra el concepto de buen trato, ligado al derecho a la vida y a la integridad física y psíquica.

[Por su parte, la Ley 3/2022, de 25 de noviembre, de Juventud](#), desarrolla una estrategia integral para la juventud vasca, centrada en el acceso a la vivienda, el empleo y la participación. Tiene un impacto indirecto en la creación de nuevas unidades familiares, al facilitar la autonomía de las personas jóvenes.

[Finalmente, la Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural](#), introduce medidas para asegurar servicios esenciales (educación, salud, vivienda) en zonas rurales, y con ello, favorecer la permanencia de familias en el territorio.



CAPÍTULO IV

POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS EN LA CAE

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta la evolución de las políticas de apoyo a la familia impulsadas en la CAE entre 2014 y 2024 y ofrece:

- En primer lugar, un análisis de los instrumentos de planificación integral que permitirán tener una visión general del abordaje de las políticas de familia, que permitirá, a su vez, interpretar mejor las capacidades y prioridades impulsadas desde la CAE.
- En segundo lugar, se analiza cómo ha evolucionado la inversión pública en familia a lo largo de estos diez años.
- En tercer lugar, se ofrece un análisis de las medidas de apoyo a las familias impulsadas desde las diferentes administraciones de la CAE: medidas para la compensación de los costes asociados a la crianza de hijos e hijas; medidas para favorecer la conciliación y la corresponsabilidad parental; servicios de información, orientación y asesoramiento a las familias; apoyos para el ejercicio de la parentalidad positiva; y otras medidas de políticas sectoriales con alto impacto en las familias con hijos e hijas como son la vivienda y la renta de garantía de ingresos.

Con todo ello podremos responder a si las políticas de apoyo a las familias en la CAE se corresponden con la diversidad de familias existentes, la emergencia de modelos de familia que tienen necesidades y problemáticas específicas y si el enfoque de las políticas públicas de familia ha evolucionado hacia un modelo de inversión social, tal y como están impulsando los países europeos más avanzados en políticas de familia.

2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

2.1. Los Planes Interinstitucionales de Apoyo a las Familias y el Pacto Vasco por las Familias y la Infancia

Los Planes Interinstitucionales de Familia tienen un valor estratégico hacia el futuro; marcan objetivos y establecen medidas (de distinta índole instrumental y en distintos niveles de actuación: tanto normativas, como puramente administrativas o de gestión), todas ellas tendentes a lograr esos objetivos en un marco de tiempo



determinado. En ese sentido, estos planes son un referente necesario a la hora de organizar y entender el marco operativo en el que deberán articularse las políticas de familia en la CAE. En los 10 años transcurridos desde la publicación del informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014), no sólo se ha continuado con la planificación estratégica, sino que, como veremos, se han dado nuevos pasos orientados a consolidar el compromiso y los esfuerzos de la administración por coordinar las políticas de familia bajo un mismo marco integrador.

El *III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (2011-2015)* del Gobierno Vasco (2011) finalizó su recorrido un año después de la publicación del informe extraordinario (Ararteko, 2014). Su evaluación (Gobierno Vasco, 2017) arrojó los elementos sobre los que se tenía que fundamentar el IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las familias. Así, sus principales conclusiones fueron:

- El marcado descenso de la fecundidad y del peso de la infancia en la estructura demográfica vasca, el retraso en la formación familiar y en la edad del primer nacimiento y la reducción del número medio de hijos/as por mujer.
- La creciente importancia de las políticas de familia en el contexto europeo y el déficit de las políticas de familia vascas en relación con las del conjunto de la UE, con un gasto público en la materia que apenas llegaba a un tercio del gasto medio en relación con el PIB, que los países de nuestro entorno realizaban en este tipo de políticas.
- La creciente adopción de un nuevo enfoque o paradigma en el ámbito de las políticas sociales –la inversión social–, que se ha configurado como el paradigma hegemónico de las instituciones europeas en materia de desarrollo social.
- El incremento, o al menos la persistencia, de las dificultades de una parte significativa de la población de la CAE para la conciliación de sus responsabilidades familiares y laborales, así como la persistencia de obstáculos importantes para hacer realidad los proyectos familiares.
- El relativamente escaso conocimiento, y uso, de las ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral, así como su desequilibrada utilización desde el punto de vista del sexo o del estatus socioeconómico.
- Con relación a su impacto y efectos, el informe de evaluación destacaba también el escaso impacto que –más allá del mantenimiento de un suelo básico en lo que se refiere a las políticas de familia en Euskadi– tuvo el III Plan de



Apoyo a las Familias, debido tanto al negativo escenario económico y presupuestario en el que se desarrolló (impacto de la crisis económica de 2008), como a la complejidad del marco institucional en el que se enmarcan las políticas de familia e infancia en la CAE, y a una cierta falta de liderazgo político e institucional para su impulso. En ese sentido, la evaluación del III Plan puso de manifiesto que, “pese a los incontestables avances realizados, no ha sido posible hasta la fecha desarrollar una política familiar de suficiente articulación y alcance en Euskadi. Tampoco ha sido, hasta el momento, posible avanzar suficientemente en el cumplimiento del mandato de la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias de la CAE que, en su artículo 10.5, establece que las administraciones públicas vascas procederán a extender progresivamente las prestaciones referentes a ayudas económicas directas por hijos e hijas menores de edad a cargo con el fin de alcanzar la convergencia con la Unión Europea en el horizonte del año 2020”. (Gobierno Vasco, 2018b)

En 2015 se publica, en el ámbito estatal, el *[Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017](#)* (Gobierno de España, 2015) que recoge entre sus objetivos el de avanzar en la protección social, jurídica y económica de las familias; el de afrontar los retos sociodemográficos relacionados con el envejecimiento y la baja natalidad, apoyando la maternidad; el de favorecer la solidaridad intergeneracional e intrafamiliar; apoyar a las familias en situaciones de especial vulnerabilidad; y el de erradicar las desigualdades que tienen su origen en la situación familiar, entre otros.

Ese mismo año, el Gobierno Vasco anunció su intención de impulsar una Estrategia interinstitucional de inversión en las familias y en la infancia, estable y de largo alcance. La iniciativa se materializó, tres años después, a principios de 2018, con la aprobación del *[Pacto Vasco por las Familias y la Infancia](#)* (Gobierno Vasco, 2018a), que marcó un hito en la organización de las políticas de apoyo a las familias en Euskadi.

El Pacto, suscrito por el Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales y los municipios vascos (a través de EUDL), representa el primer compromiso interinstitucional de largo alcance para fortalecer las políticas de apoyo a las familias mediante la articulación de un paquete de medidas, coordinado e integral, que diese respuesta a fenómenos de carácter estructural: las bajas tasas de natalidad, los obstáculos para formar una familia y tener el número de hijos deseado y las mayores dificultades económicas de las familias con hijos e hijas.

Su relevancia radica en que marca un hito al adoptar el paradigma de la inversión social, que se había configurado como el paradigma hegemónico de las instituciones europeas en materia de desarrollo social (tal y como recogió la evaluación del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias). Este nuevo paradigma ha sido señalado



en numerosas ocasiones por el Ararteko como referente idóneo para la elaboración de políticas de abordaje de la pobreza infantil ([Ararteko](#), 2018). Este enfoque considera a las políticas familiares y de infancia no solo como un gasto social, sino como una inversión productiva clave para el desarrollo social y económico.

El Pacto reconoce que, a pesar de esfuerzos previos, la política familiar en Euskadi aún tenía margen de mejora en comparación con otros países europeos y que no había logrado desarrollar una política de suficiente articulación y alcance, ni había avanzado lo suficiente en la extensión de las ayudas económicas directas por hijos e hijas menores de edad, buscando la convergencia con la Unión Europea.

Como consecuencia del Pacto y tras la evaluación del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias, se aprobó el [IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias \(2018-2022\)](#) (Gobierno Vasco, 2018b).

El IV Plan parte de un adecuado marco conceptual y normativo, es realista en cuanto al punto de partida, los principios y ejes pretenden corregir las deficiencias detectadas en el III Plan y adecuarse a las nuevas necesidades y paradigmas de la intervención. (Entrevistas con administraciones forales).

El IV Plan, el último Plan Interinstitucional aprobado hasta la fecha, recibió una valoración positiva por parte del Ararteko, al alinearse con las recomendaciones de su informe extraordinario (Ararteko, 2014). Se vertebra en torno a 5 grandes ejes: emancipación, conciliación, apoyo a las familias, bienestar infantil y gobernanza, que se articulan a su vez en 18 objetivos estratégicos, de los que emanan un conjunto de 116 actuaciones concretas de diversa índole².

Aún y todo, el informe del Ararteko de aquel año ([Ararteko](#), 2019) también resaltaba la crítica de algunas organizaciones sociales que alertaban sobre la ausencia de un presupuesto económico asignado a las iniciativas ajenas al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco o la falta de plazos límite concretos para llevar a cabo las acciones previstas.

La ejecución del Plan se vio afectada por la crisis sanitaria, laboral y social provocada por la pandemia de la COVID-19 (2020-2023)³, que hizo necesario readaptar efectivos y recursos para hacer frente a las necesidades surgidas en las familias. A pesar de todo, la [evaluación realizada del IV Plan](#) constata un nivel de cumplimiento de los objetivos elevado, identificando tres categorías que representan aproximadamente un tercio cada una (finalizados, grado de ejecución alto y medio). Destacan especialmente los ejes conciliación y apoyo a las familias, que ocupaban

² Investigaciones, incentivos fiscales, programas piloto, prestaciones económicas y becas, servicios de atención directa y subvenciones a entidades del tercer sector.

³ La OMS anunció el fin de la emergencia de la COVID-19 en [mayo de 2023](#). (OMS, 2023).



un lugar central en las recomendaciones del informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014), con el 89,5% y el 83,3% de las actuaciones finalizadas o con una ejecución media-alta, frente a los ejes de liderazgo y emancipación. En cuanto al impacto de estas actuaciones, en general es positivo, aunque desigual: “si bien hay mejoras en materia de empleo, pobreza, educación infantil y conciliación, los objetivos establecidos en materia de fecundidad y emancipación quedan lejos de haberse alcanzado” (Gobierno Vasco, 2024d).

Como puntos de mejora destacan el bajo conocimiento del Plan por parte de los ayuntamientos (3/10 frente al 5,8 del resto de entidades), la falta de un sistema de recogida de indicadores y “la debilidad del despliegue frente al gran esfuerzo de planificación” (Gobierno Vasco, 2024d). Asimismo, las entidades involucradas en su desarrollo reclaman una mayor concreción de objetivos y actuaciones y la necesidad de aplicar programas basados en la evidencia y de fomentar la evaluación de las intervenciones.

El V Plan de Familias, Infancia y Adolescencia de Euskadi – cuya [propuesta](#) (Gobierno vasco, 2025d) fue publicada en el verano de 2025 – se propone afrontar seis retos clave ante las transiciones sociales, demográficas y económicas actuales: atender a la diversidad de las familias con políticas adaptadas; mejorar el bienestar y la calidad de vida de la infancia y las familias para prevenir la pobreza intergeneracional; garantizar la igualdad de oportunidades educativas; apoyar una crianza responsable mediante apoyos diversos; promover entornos seguros que protejan a los menores, incluyendo la prevención de la violencia y los riesgos digitales; e impulsar una gobernanza colaborativa entre instituciones, entidades sociales y la propia infancia.

Como principales novedades con respecto al plan anterior destaca la unificación de las políticas de infancia, adolescencia y familia; el formato dinámico y flexible y la metodología de evaluación anual. La propuesta del V Plan se estructura en torno a tres ejes, que agrupan un total de diez objetivos estratégicos y 34 líneas de actuación que se desarrollan a través de 17 medidas tractoras innovadoras y 78 acciones específicas,

- Eje 1. Proyectos familiares y sostenibles
- Eje 2. Bienestar integral de NNA.
- Eje 3. Co-gobernanza e innovación.

El V Plan no será un listado de medidas, serán líneas objetivas estratégicas para que cada entidad se adhiera con lo que tenía previsto hacer. (Entrevista con Gobierno Vasco).



Entre las medidas tractoras destacan: la ampliación de la ayuda de 200 euros por hijo o hija a cargo, lo que supondría un avance hacia la universalidad de las ayudas; un decreto para familias monoparentales, en línea con las recomendaciones del Ararteko, que, ya en su informe anual de 2015 (Ararteko 2016, p. 66) apuntaba que “deberían gozar de un reconocimiento claro y una definición que permita identificar con precisión qué unidades familiares encajan en el modelo de familia monoparental”; el despliegue de la *Estrategia de Garantía Infantil de Euskadi 2030* (EGIE) (Gobierno Vasco, 2025b); el refuerzo de la comunidad Kontzilia; la extensión de los permisos parentales, y más plazas en Haurreskolak.

El proyecto del V Plan, a diferencia de los planes anteriores, integra de manera específica dos focos, el de las familias y el de la infancia y la adolescencia, e incluye líneas de actuación y medidas diferenciadas en relación con cada uno de ellos. Las líneas de actuación referidas a las familias se agrupan en torno al primero de los ejes: impulsar proyectos familiares y sostenibles, con un doble objetivo: promover condiciones favorables para el desarrollo de proyectos familiares y prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En línea con los desafíos para las políticas familiares identificados en el informe extraordinario sobre *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi* (Ararteko, 2014)⁴, el V Plan se propone actuar desde un enfoque integral, combinando garantía de ingresos, acompañamiento personalizado y eliminación de barreras estructurales que limitan el acceso a derechos: se propone avanzar en políticas que combinen ayudas económicas universales para las familias con hijas e hijos, el acceso a una vivienda digna y asequible, la promoción del empleo de calidad con un enfoque de género e interseccional, y el acompañamiento integral de las familias migradas a Euskadi, garantizando su integración y el acceso a derechos básicos.

2.2. Otros instrumentos de planificación

Habida cuenta de la gran diversidad de tipos y situaciones familiares existentes y de las dinámicas de cambio que caracterizan a las sociedades actuales, señalados en el capítulo II (bajada de natalidad, el envejecimiento y la aportación de la inmigración), las administraciones públicas vascas, en la línea de otros países europeos avanzados en políticas de apoyo a las familias, ha impulsado otros mecanismos de coordinación y de políticas públicas que contribuyan a responder a retos que se consideran estructurales (y no coyunturales). Así, en el informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014), se recomendaba que el

⁴ Dos de los cuatro desafíos identificados en el informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014) se refieren explícitamente a: una mayor inversión pública para compensar los costes de las familias con hijas e hijos. Apoyo a familias en situación de vulnerabilidad: intervención desde otros sectores con incidencia en las familias.



Gobierno Vasco impulsase un diseño coordinado de las medidas y políticas de apoyo a las familias procedentes de distintas instancias públicas y/o niveles institucionales, en línea con Europa, donde hace ya tiempo que estas políticas se diseñan de forma integral, conjugando las actuaciones de los distintos agentes o perspectivas implicadas (infancia, dependencia, fiscalidad, etc.) a través de un organismo coordinador.

Destaca, en primer lugar, la *[Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico](#)*, aprobada por el Gobierno Vasco (2022e), que persigue situar en la centralidad de la agenda política e institucional la cuestión demográfica y compartir con la sociedad vasca su alcance estratégico. Se trata de una iniciativa clave del Gobierno Vasco para impulsar la natalidad y apoyar la formación de familias a través de políticas públicas que reviertan el declive demográfico en la CAE. Esta Estrategia supone la aprobación de algunas de las medidas de apoyo a las familias más destacadas de los últimos años, como son la gratuidad de la etapa educativa 0-2 años (Haurreskolak) y la creación de una nueva ayuda directa de apoyo a la crianza de 200 euros al mes por descendiente hasta los tres años.

Más allá de las medidas concretas, la relevancia de esta Estrategia como instrumento marco de planificación reside en su carácter orientador, con objetivos y recomendaciones que deben materializarse mediante los planes sectoriales y los desarrollos normativos de las diferentes administraciones. Este es el caso de la *[Estrategia Vasca 2030 para favorecer la emancipación juvenil](#)* (Gobierno Vasco, 2022d) que se aprobó al año siguiente (2023). Su contenido, de carácter específico y monográfico sobre emancipación, se alineó con la Estrategia de reto demográfico, reforzando y ampliando su plan de actuación.

El propio Ararteko señalaba en su informe extraordinario (Ararteko, 2014) que uno de los factores que ha demostrado tener un alto impacto en la formación de nuevas familias, y por ende en la natalidad, es el retraso en la edad de emancipación de las personas jóvenes. Los informes anuales al Parlamento Vasco elaborados por la institución inciden de forma constante en esta cuestión, así como en la persistencia de obstáculos para iniciar proyectos vitales propios, defendiendo “firmemente la necesidad de incrementar ampliamente la inversión económica en las familias con hijas e hijos, en la línea de lo anunciado por el Gobierno Vasco en 2016, y de impulsar decididamente las condiciones que favorezcan los proyectos familiares, así como la emancipación de nuestros jóvenes” (Ararteko, 2016).

En este sentido, el principal objetivo de la Estrategia es reducir la edad media y aumentar las tasas de emancipación de las personas jóvenes en Euskadi. Se busca pasar de los 30,2 años de media a los 29 en 2025 y situarla por debajo de los 28 en 2030, lo que, aun así, es significativamente más tarde que la media europea (26,2 años en 2019) y casi seis años más tarde de la edad deseada por los propios



jóvenes (24,5 años). Entre las medidas previstas, destacan las orientadas a paliar las dificultades de acceso a la vivienda que se desarrollarán más adelante en este capítulo, un obstáculo ya señalado por el Ararteko en 2014.

Otro de los instrumentos previstos en el marco estratégico de respuesta al reto demográfico es la [*Estrategia de Garantía Infantil de Euskadi 2030 \(EGIE\)*](#) (Gobierno Vasco, 2025b), presentada por el Gobierno Vasco a finales de 2024. La Estrategia, que contó para su elaboración con la participación activa del Ararteko con un rol específico en la incorporación de la voz de la infancia y adolescencia ([Ararteko, 2022](#)), tiene el cometido de aterrizar en Euskadi la Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea y el [*Plan de Acción Estatal para su Implementación*](#) (Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, 2022). La Garantía Infantil busca asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, una vida plena y la igualdad de oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes en la CAE, bajo un paradigma inversor y con el objetivo central de romper el ciclo de las desventajas y la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Su vinculación con las políticas de familia es esencial: la EGIE aborda directamente el creciente coste de la crianza, que, tal y como recogía el Informe de Save the Children (2024), [*El Coste de la crianza en 2024 en Euskadi*](#) impacta de una manera clara en el bienestar de estas familias y puede incidir, si no se interviene desde las administraciones públicas, ya no solo en el bienestar de las familias, sino también en las oportunidades de las personas que la componen. La estrategia incluye entre sus objetivos el impulso del acceso efectivo de las familias con hijos e hijas a ayudas económicas que contribuyan a compensarlo. Asimismo, enfatiza la importancia de impulsar fórmulas de conciliación corresponsable de la vida familiar y laboral, busca garantizar el acceso a una vivienda adecuada para las familias vulnerables, y promueve un modelo propio, público y comunitario de cuidados que tenga en cuenta la diversidad de familias, con especial atención a las numerosas y monoparentales.

3. INVERSIÓN PÚBLICA

Como se indicaba en el apartado anterior de este capítulo, el período de los diez años analizados en este informe se ha caracterizado por la adopción por parte del Gobierno Vasco, al igual que por las instituciones europeas, del enfoque de la inversión social como el paradigma hegemónico en materia de desarrollo social. Este nuevo paradigma supone una nueva forma de concebir la inversión pública respecto a las familias y la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y niñas se considera un factor esencial de cara a la cohesión, a largo plazo, del conjunto de la sociedad.



El giro hacia el paradigma de la inversión social en la Unión Europea se articula de manera decisiva a partir de dos hitos institucionales: el [Paquete de Inversión Social Europea](#) (Comisión Europea, 2013) y el [Pilar Europeo de Derechos Sociales](#) (Secretariado General, Comisión Europea, 2017). Ambos documentos, complementarios entre sí, fundamentan y consolidan la concepción de que la infancia y la familia constituyen ámbitos prioritarios de inversión para garantizar la cohesión social y la sostenibilidad futura de Europa. El Pilar Social Europeo representó, en este sentido, una reafirmación política del papel central de las políticas sociales, aunque sin obligatoriedad legal directa, que reafirma derechos vinculados a la educación, conciliación y protección frente a riesgos sociales. Sin embargo, tal y como se recoge en el capítulo III, el impulso posterior de la [Directiva \(UE\) 2019/1158](#) – y como se verá a lo largo de este capítulo en el detalle de las medidas impulsadas – supuso la traducción jurídica vinculante de los principios de conciliación, igualdad y apoyo a la infancia y la familia proclamados en el Pilar Social Europeo, convirtiéndose así en uno de los ejemplos más claros de cómo la UE ha transformado el paradigma de la inversión social en políticas familiares en legislación efectiva.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, el propio Gobierno Vasco, en los instrumentos de planificación impulsados durante estos diez años, ha incorporado este enfoque, señalado en numerosas ocasiones por el Ararteko como referente idóneo para el diseño de las políticas familiares y de infancia, de manera que éstas sean concebidas, no solo como un gasto social, sino como una inversión productiva clave para el desarrollo social y económico.

En síntesis, el paradigma de inversión social adoptado por la UE y asumido por las administraciones de la CAE concibe a las políticas de apoyo a la familia como inversiones estratégicas con retornos sociales, económicos y demográficos a largo plazo, siendo sus rasgos centrales la prevención, la atención al ciclo vital (especialmente la infancia), la activación y capacitación, la transversalidad, y la legitimación de las políticas sociales como factor de crecimiento inclusivo y cohesión.

Como se indicaba en el capítulo I de este informe, en los diez años transcurridos desde la publicación del informe extraordinario (Ararteko, 2014), la profundización en la diversificación de los tipos de familia y de los modelos de cuidados, ha empujado al desarrollo de políticas públicas para dar respuesta a las necesidades de atención, recursos y prestaciones que los nuevos tipos de familia requieren.

Por otro lado, la evidencia generada en torno a la transmisión intergeneracional de la pobreza y el coste que la crianza supone para las familias con hijos e hijas a cargo está impulsando, a su vez, el avance hacia un sistema universalista de prestaciones



directas, frente a modelos anteriores centrados en intervenciones para familias de recursos reducidos (means-tested).

Así, en los últimos años ha crecido el gasto público destinado a las familias y a la infancia en la CAE, tanto a través de políticas fiscales, de ayudas económicas directas, permisos de paternidad y maternidad o servicios de atención directa.

Se cuenta con más apoyo y más recursos, eso se nota en las líneas de recursos de apoyo directo, temas de conciliación en el marco de la familia y la visión de la propia infancia como sujeto de derechos. (Grupo de discusión con la Comisión de Derechos de Infancia, Adolescencia y Juventud de Sareen Sarea).

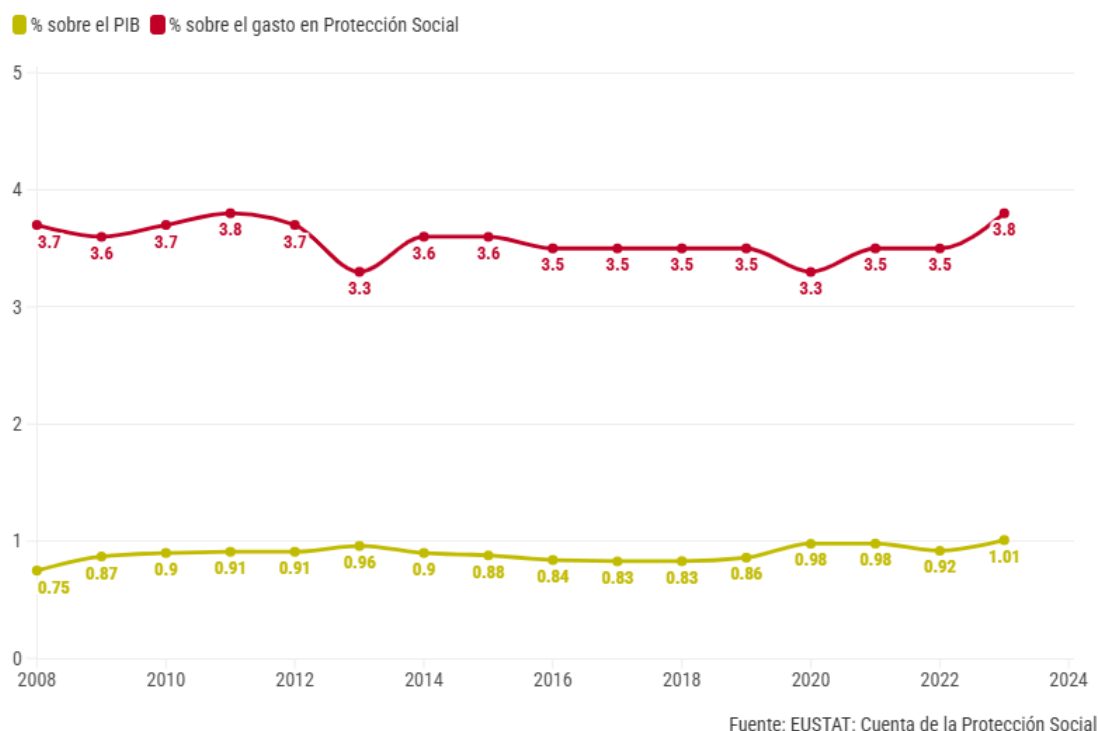
Según la [*Cuenta de la Protección Social*](#) que publica Eustat (s.f.a), las administraciones públicas vascas destinaron en 2023 más de 934 millones de euros a las políticas de familia e infancia, tal y como se definen en el sistema europeo de cuentas de la protección social⁵. El gasto realizado se ha incrementado desde 2008 en 422 millones de euros. Solo entre 2022 y 2023 el gasto ha crecido en un 16,5% –133 millones de inversión adicional– debido a los cambios introducidos en las prestaciones económicas de ayuda a las familias ([*Gobierno Vasco*](#), 2025a). En este mismo periodo, en el ámbito europeo, la tendencia también es ascendente, alcanzando en 2022 el 2,3% del PIB, el doble que el gasto de Euskadi en ese año (1,02%) (Eurostat, 2025).

El peso del gasto destinado a las familias y a la infancia respecto al conjunto del gasto en prestaciones sociales ha pasado del 3,6% al 3,9% entre 2022 y 2023. Al realizar la comparativa con los datos del contexto europeo en 2022, se observa que Euskadi destina la mitad de la media europea (8,6%) a esta partida (Eustat, s.f.a).

⁵ Se incluyen en esa partida el gasto que realizan las distintas instituciones (ayuntamientos, diputaciones, Gobierno Vasco y Seguridad Social, principalmente) en prestaciones por hijo/a a cargo y permisos de maternidad y paternidad, los servicios sociales de atención directa a la infancia y a las familias y una parte del gasto en atención infantil.



Figura 19: Porcentaje de gasto en políticas de familia e infancia en Euskadi sobre el PIB y sobre el gasto en Protección Social I(2008-2024)



A lo largo de la última década, Euskadi ha registrado avances en esta materia, aunque persisten desafíos en la convergencia con el nivel de inversión de los países europeos y en la consolidación de un modelo de apoyo familiar más estructurado y accesible.

Euskadi está a la cabeza del estado en cuanto al apoyo social a las familias y es justo decir que hay una evolución positiva, pero todavía le falta acercarse a las cifras de la UE y mejorar la inversión en algunos tipos de familias. (Grupo de discusión con la Comisión de Derechos de Infancia, Adolescencia y Juventud de Sareen Sarea).

4. MEDIDAS DE APOYO A LAS FAMILIAS

4.1. Medidas para la compensación de los costes asociados a la crianza de hijos e hijas.

El análisis de las políticas de apoyo a las familias constituye un eje central en el estudio de las políticas públicas contemporáneas. En sociedades caracterizadas por crecientes desigualdades económicas y transformaciones demográficas, las administraciones, desde sus diferentes niveles competenciales, desarrollan



instrumentos que garanticen la protección social de las familias, especialmente de aquellas con hijos, hijas o personas dependientes. Dentro de este marco, destacan dos herramientas fundamentales: las deducciones fiscales, aplicadas a través del sistema impositivo, y las ayudas directas, canalizadas como transferencias monetarias o en especie.

Ambos mecanismos han sido objeto de debate académico y político, pues se diferencian en sus lógicas de funcionamiento, alcance y efectos distributivos. Mientras las deducciones fiscales reconocen las cargas familiares de los contribuyentes con ingresos, las ayudas directas buscan proporcionar recursos inmediatos a las familias, incluyendo aquellas en situación de vulnerabilidad económica. Sin embargo, la literatura especializada ha señalado que, más allá de sus diferencias, ambos instrumentos pueden configurarse de manera complementaria, integrando criterios de eficiencia y equidad (Esping-Andersen, 1990).

En su informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014), el Ararteko alertaba de que las medidas de compensación de costes para familias se canalizaban entonces “principalmente a través de deducciones fiscales, siendo las medidas directas (transferencias a familias) poco significativas”, e incidía en la necesidad de orientar el sistema de apoyos económicos a las familias con hijos e hijas hacia un sistema universal y no basado principalmente en deducciones fiscales.

Save the Children (2024) evidenció en su Informe *[El coste de la crianza en 2024 en Euskadi](#)*, cómo “el 14% de familias en Euskadi, 29.307 familias, no pueden hacer frente al coste de crianza incluso dedicando a ello la totalidad de sus ingresos” y cómo las familias siguen enfrentando enormes desafíos económicos, con un sistema de apoyo social que, si bien está aumentando, aún resulta insuficiente para cubrir sus necesidades crecientes – las familias monoparentales son las que evidencian mayores dificultades⁶ –. Para evitar la cronificación de estas situaciones, “es necesario aumentar la inversión pública en infancia, reforzando los mecanismos de apoyo focalizado a las familias –como la RGI, el IMV o sus complementos de infancia–y ampliando las políticas universales de apoyo a la crianza, llevando la prestación por crianza desde los actuales 3 años a los 17 inclusive”.

En este sentido, en el último documento hecho público del próximo *[V Plan de Familias, Infancia y Adolescencia](#)* (Gobierno Vasco, 2025d), se recoge la conveniencia de “promover ayudas económicas universales por hija e hijo a cargo desligadas de la renta o situación socioeconómica, que reconozcan la contribución social de las familias, de forma coordinada con políticas fiscales progresivas que

⁶ Los datos de la ECV 2023 muestran cómo se han reducido varios indicadores de pobreza para casi todos los grupos de edad y tipo de hogar, excepto para las personas menores de 18 años o los hogares con hijos e hijas, que empeoran, sobre todo en los hogares monoparentales.



refuercen su efecto redistributivo, en especial entre las familias con rentas más bajas”. Así, se apunta hacia el despliegue de la EGIE 2030, el aumento y universalización de las prestaciones económicas, la extensión de la renta familiar estandarizada, la integración de políticas fiscales con las prestaciones por descendiente, la accesibilidad a servicios de atención infantil o las medidas positivas hacia unidades monoparentales.

Si bien a lo largo de este apartado se hará un análisis más detallado de las diferentes medidas fiscales y de las prestaciones económicas existentes en la CAE y cuál ha sido su evolución, en una primera aproximación a los datos que ofrece el Informe Integrado de la Hacienda Vasca que publica el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, y que han sido analizados en el diagnóstico realizado para la elaboración del V Plan Interinstitucional de apoyo a la infancia, la adolescencia y las familias en Euskadi (Gobierno Vasco, 2025a), se observa cómo en 2021 un total de 442.309 declaraciones por IRPF se beneficiaron de la deducción por descendientes, con un gasto fiscal total de 322,6 millones de euros (729 euros por declaración). A su vez, se observa como del conjunto de las prestaciones económicas y beneficios fiscales, se contabiliza un gasto público total de 522 millones de euros en prestaciones y beneficios para la familia y la infancia. De ellos, un 57% se concreta en beneficios fiscales para los contribuyentes con descendientes a cargo que realizan la declaración por IRPF, un 18% se deriva de las prestaciones universales por hijos e hijas a cargo y cerca de un 25% corresponde a las diferentes prestaciones económicas focalizadas en familias en situación de pobreza o bajos ingresos (RGI, AES y CAPI). Este gasto se ha incrementado de forma notable en los últimos años –y lo seguirá haciendo en el futuro– debido tanto al cambio en los criterios de acceso y cuantías de la RGI como a los cambios en la prestación universal por hijos e hijas a cargo regulada en el Decreto 27/2023, de 21 de febrero de ayudas a las familias con hijos o hijas.

Por lo tanto, se puede concluir que, por un lado, las políticas fiscales siguen teniendo el protagonismo en las políticas de apoyo a la familia, que siguen sin explorarse deducciones reembolsables o créditos fiscales y que urge actuar con mayor determinación y ambición en la situación concreta de las familias monoparentales. Por otro lado, también es cierto que Euskadi avanza hacia un sistema más equitativo, donde las ayudas universales van adquiriendo mayor protagonismo y las prestaciones económicas se van adecuando a las necesidades de las familias más vulnerables, como veremos más adelante.



4.1.1. Bonificaciones, deducciones y exenciones fiscales

4.1.1.1. *La función redistributiva del sistema fiscal*

Las deducciones fiscales pueden definirse como reducciones aplicadas a la base imponible o a la cuota tributaria que permiten a las personas contribuyentes minorar el monto final de sus impuestos. En el caso de las familias, se utilizan para reconocer gastos asociados a la crianza, la educación de los hijos o el cuidado de personas dependientes (García, 2016, pp. 45-67)

De acuerdo con Musgrave y Musgrave (1989), el sistema fiscal cumple funciones no solo recaudatorias, sino también redistributivas y de asignación de recursos. Las deducciones familiares constituyen una manifestación de esa función redistributiva indirecta, en tanto alivian la carga económica de las familias.

Entre sus principales ventajas se encuentran: que incentivan la formalización del trabajo al vincularse con la obligación tributaria (OCDE, 2011); reconocen la capacidad económica diferenciada de las familias según su estructura y número de dependientes; y son percibidas como mecanismos menos visibles de redistribución, lo que reduce resistencias políticas.

No obstante, presentan limitaciones significativas. Al estar vinculadas a la condición de contribuyente suelen beneficiar más a las familias de ingresos medios y altos, mientras que las familias con ingresos bajos —o aquellas personas que no alcanzan a tributar— quedan excluidas (Immervoll & Pearson, 2009). De este modo, su impacto redistributivo puede ser regresivo si no se diseñan como deducciones reembolsables o créditos fiscales.

En el ámbito de las políticas de apoyo a las familias y de las políticas de garantía de ingresos, el protagonismo de este tipo de herramientas fiscales no ha dejado de crecer en los últimos años, tal y como recoge Zalakain (2019), “la expansión de este tipo de deducciones a partir, sobre todo, de mediados de los años noventa explica el incremento en la cobertura de las prestaciones familiares que, en su ausencia, habrían ido reduciendo su capacidad de protección”.

Las medidas fiscales han constituido tradicionalmente uno de los principales cauces de apoyo a las familias. Si bien no están concebidas en sí mismas como herramientas directas, lo cierto es que tienen un gran impacto familiar, ya que una parte importante de las medidas de compensación de costes se realizan a través de deducciones fiscales.

Como se señalaba en el informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014), en varios de los países de nuestro entorno existe un mayor nivel de interacción y coordinación entre los sistemas sociales y fiscales,



diseñándose las políticas sociales (y específicamente las de apoyo a las familias) mediante un modelo integral de ambos sistemas por su complementariedad. De hecho, esta ha sido una de las cuestiones más señaladas por esta institución a lo largo de los diez años que comprende este estudio.

En esta misma línea se ha pronunciado la Comisión Europea, como quedó reflejado en la [Recomendación 2013/112/UE de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas](#), que, en lo tocante a las prestaciones económicas que proporcionan un nivel de vida adecuado, recomendaba “apoyar los ingresos de las familias mediante prestaciones adecuadas, coherentes y eficientes, como incentivos fiscales, prestaciones familiares y por hijos a cargo, subsidios de vivienda y sistemas de ingresos mínimos”.

Antes de comenzar con el análisis de estas medidas, es importante recordar brevemente el régimen fiscal específico de la CAE, que es el que posibilita el modelo de deducciones fiscales. En él son los territorios históricos quienes tienen la competencia normativa y ejecutiva (las juntas generales de cada territorio son las encargadas de aprobar las normas tributarias, mientras que las diputaciones forales se encargan de la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos) y el Órgano de Coordinación Tributaria (OCT) favorece la armonización, coordinación y colaboración fiscal entre ellas.

Si bien, como veremos más adelante, no existen diferencias relevantes en la normativa fiscal en relación con la familia entre los diferentes territorios históricos, el Ararteko ya señaló en el *Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia al Parlamento Vasco 2016* (2017b), la necesidad de promover, con carácter general, el avance en la homogeneización de los beneficios fiscales a favor de las familias, para que las familias vascas con hijos e hijas a su cargo, con independencia de su lugar de residencia en el territorio de la CAE, dispongan de un sistema equiparable de protección, y paliar de esa manera las diferencias que se dan entre Bizkaia, Araba y Gipuzkoa.

4.1.1.2. Medidas a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

En el informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014) se señalaba cómo, en aquel entonces, los principales beneficios fiscales para las familias se encontraban en la normativa foral, fundamentalmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El IRPF es un tributo concertado de normativa autónoma y su exacción corresponde a la diputación foral competente en función del territorio histórico. Se trata de un impuesto relativamente redistributivo, ya que grava la renta personal en función de las condiciones personales de cada individuo.



Durante los diez años transcurridos desde la publicación del informe extraordinario (Ararteko, 2014), las principales cuestiones que han suscitado críticas y necesidad de revisión por parte de la institución del Ararteko son las derivadas del hecho de que el enfoque de medidas de compensación de costes para familias estuviese articulado mayoritariamente a través de este canal, es decir, que solamente las personas con capacidad de presentar la declaración del IRPF puedan beneficiarse de estas medidas, lo que reduce la progresividad de este método (en principio diseñado para compensar a familias vulnerables, ya que incluye deducciones por descendiente, ascendiente o discapacidad). Es decir, solamente aquellas personas y familias con un determinado nivel y estructura de ingresos podrán aprovecharse plenamente del sistema, quedando fuera del mismo las familias realmente más vulnerables económicamente.

Estas ayudas familiares están llegando a aquellos hogares de rentas medias y no están llegando a las familias más vulnerables, lo ideal sería que todas las familias pudieran acceder a ellas y que fueran universales. (Grupo de discusión con la Comisión de Derechos de Infancia, Adolescencia y Juventud de Sareen Sarea).

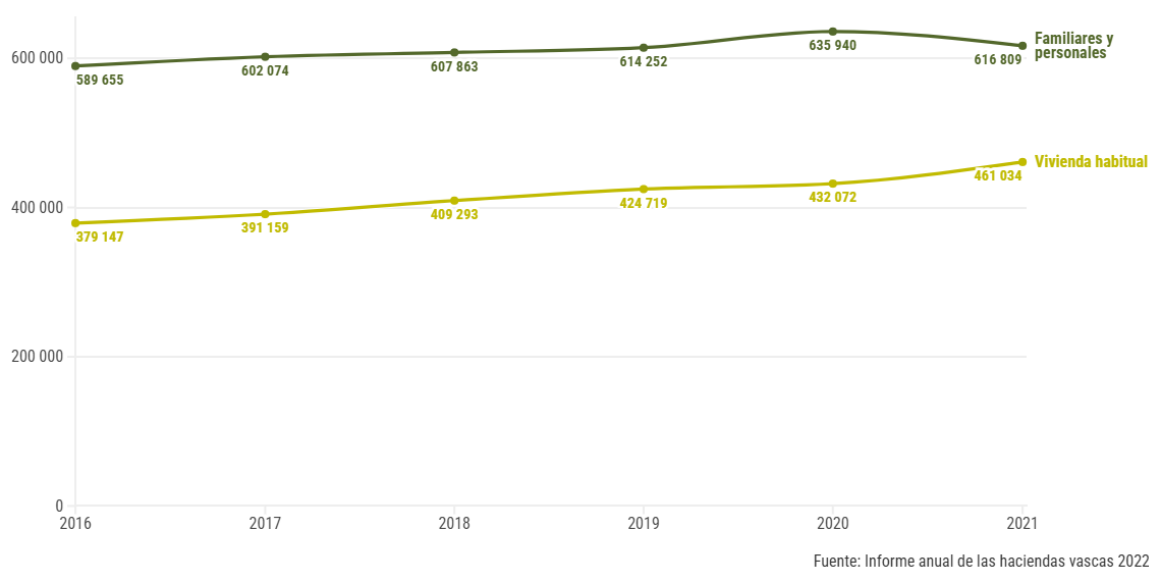
Así, en el proceso de fiscalización que han vivido los países occidentales, conviven dos tipos de enfoques diferentes que parten de lógicas en cierto modo contrapuestas. Las deducciones tradicionales —no reembolsables— se limitan a reducir la deuda tributaria de los contribuyentes y se basan por tanto en una lógica de reducción de la presión fiscal para los contribuyentes de ingresos medios o bajos. Por definición, no benefician —o lo hacen en muy escasa medida— a los contribuyentes de muy bajos ingresos, con responsabilidades tributarias demasiado pequeñas para beneficiarse de una rebaja de impuestos, o a quienes carecen de ingresos. Por el contrario, las deducciones reembolsables benefician a todas las personas potencialmente beneficiarias, ya que, si el montante de la deducción es superior a la deuda tributaria, la diferencia se abona a las personas contribuyentes como una prestación neta. Así se recoge en el estudio impulsado desde la Plataforma de Organizaciones de Infancia [*Por una prestación para la crianza. Escenarios para una deducción fiscal reembolsable en España*](#) (2021) que recoge, a su vez, cómo este tipo de medidas son más accesibles: “estos modelos de deducciones fiscales reembolsables, además de permitir el acceso a los hogares con bajos ingresos, contribuyen a simplificar y normalizar el sistema de prestaciones y deducciones, reduciendo los, en ocasiones, elevados niveles de beneficiarios que no acceden a ellas (non take up)”.

Si atendemos a la realidad de las deducciones familiares y personales de la CAE, que comprenden las deducciones por descendientes, anualidades por alimentos a los hijos, ascendientes, discapacidad y por edad, la evolución desde 2016 ha sido ascendente. Si bien entre 2020 y 2021 se produjo una caída de 19.000€



(reduciéndose un 3,0% sobre la cifra del año anterior), estas superaron los 616 millones de euros, habiendo experimentado un crecimiento del 4,63% desde 2016. Además, en 2021 las deducciones en relación con la vivienda habitual han experimentado un aumento de un 6,7% respecto al año anterior, y muestran una evolución ascendente desde 2016, habiendo crecido un 21,59%, lo que muestra una mayor acción pública para atender la situación de emergencia habitacional que afecta a los hogares.

Figura 20: Evolución de las deducciones familiares/personales y por vivienda habitual

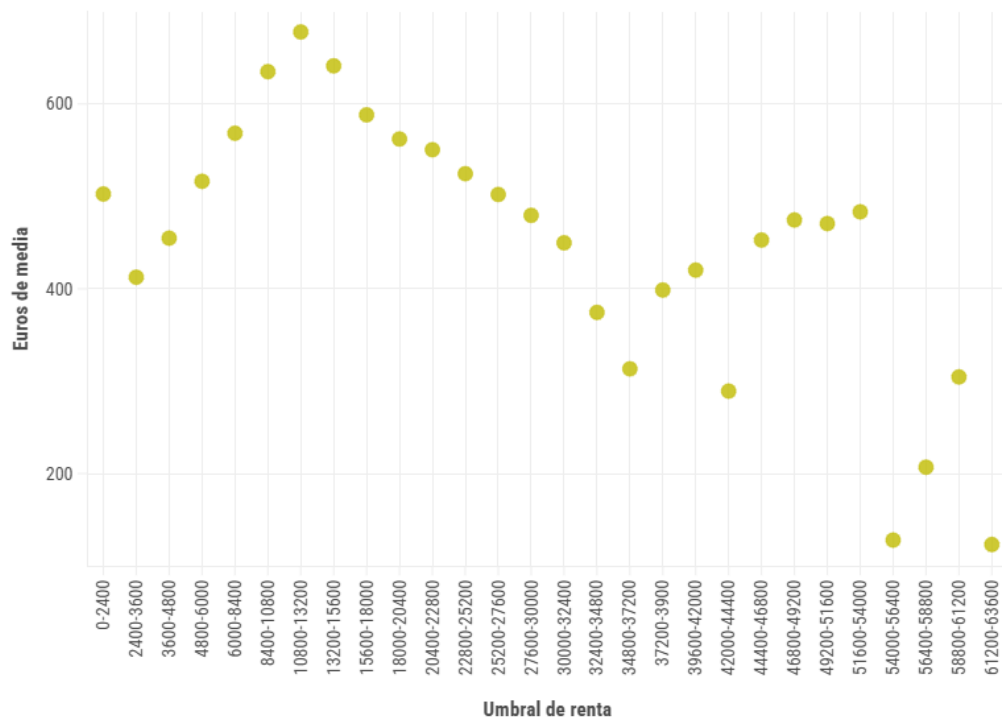


Si se analizan las deducciones por niveles de renta, se observa cómo las familias con menos recursos son las que menos se benefician de las deducciones familiares y personales, siendo las que tienen niveles de renta medio-bajo y medio las que más deducciones por familiares perciben. Para contribuyentes con rentas más altas las deducciones aplicadas de mayor importe corresponden a las relacionadas con la vivienda habitual⁷.

⁷ La ubicación en la parte media del eje de los contribuyentes de menor renta se debe a una concentración de personas en ese tramo de renta, no a unas deducciones de mayor cuantía.

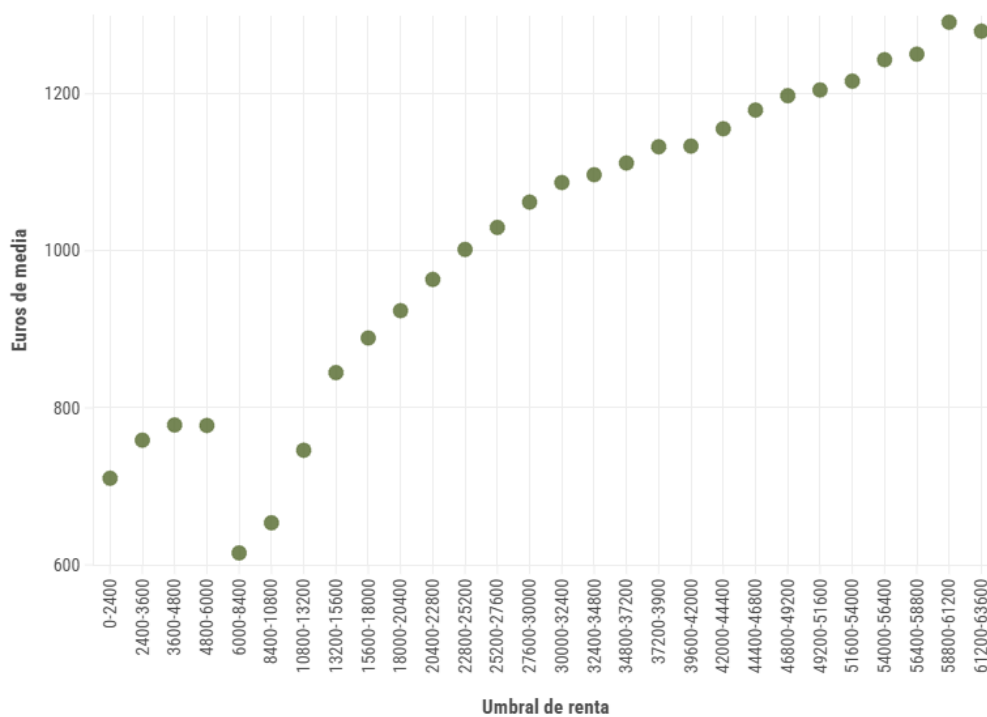


Figura 21: Euros deducidos de media en materia de familia por umbrales de renta



Fuente: INFORME ANUAL INTEGRADO DE LA HACIENDA VASCA 2022

Figura 22: Euros deducidos de media en materia de vivienda por umbrales de renta



Fuente: INFORME ANUAL INTEGRADO DE LA HACIENDA VASCA 2022

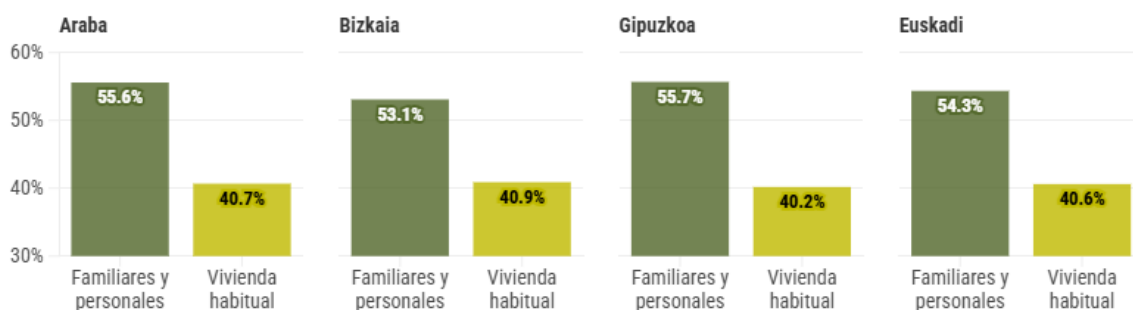


En el periodo de tiempo analizado por este informe, las políticas fiscales de la CAE desarrolladas por las tres diputaciones forales han mantenido una estructura estable: todas las haciendas forales mantienen deducciones por descendientes, ascendientes, edad, discapacidad/dependencia y anualidades por alimentos. Las Normas Forales vigentes en los tres Territorios Históricos establecen, además de forma expresa, que las ayudas por nacimiento están exentas del impuesto, por lo que no deben declararse en el IRPF. Sobre este esqueleto se han hecho actualizaciones de importes que han concluido con una práctica armonización de las tres diputaciones forales. Se detallan a continuación las principales actualizaciones:

- Actualizaciones anti-inflación en el periodo comprendido entre 2022 y 2024 cuando se elevaron importes y tramos para hacer frente al incremento del coste de la vida. En 2022, un 5,5% en total; en 2023, un 2%, y en 2024, un 2,5%.
- Convergencia de importes en 2024: los tres territorios muestran cuantías iguales para descendientes y +386 € por hijos e hijas menores de 6 años; Álava, por su parte, mantiene además +62 € para hijos e hijas entre 6 y 16 años y un 15% rural para contribuyentes que residen en territorios de menos de 4.000 habitantes.
- Bizkaia introduce en 2024 una instrucción sobre custodia compartida, por la que regula la aplicación del mínimo por descendientes y anualidades en casos de custodia compartida, clarificando cómo y quién puede deducir.

Pese a este avance hacia la armonización de las políticas fiscales dirigidas a las familias por parte de las tres haciendas forales, todavía se mantienen ciertas diferencias entre los tres territorios, más visibles en Bizkaia con respecto a Álava y Gipuzkoa, que tienen una política fiscal más homogeneizada⁸.

Figura 23: Porcentaje por tipo de deducción en cada territorio histórico



Fuente: INFORME ANUAL INTEGRADO DE LA HACIENDA VASCA 2022

⁸ Las deducciones familiares y personales comprenden las deducciones por descendientes, anualidades por alimentos a los hijos, por ascendientes, por discapacidad y por edad.



En todo caso, el IRPF constituye una de las herramientas de mayor impacto en la compensación efectiva de los costes familiares en sentido amplio, ya que establece medidas concretas tanto con relación a la infancia, como a las personas mayores, como a la discapacidad y dependencia, teniendo además en cuenta la protección de ciertos tipos de familias en situación de vulnerabilidad. A continuación, se detallan las medidas existentes y se especifican las modificaciones que se han producido durante el periodo comprendido por este informe (2014-2024).:

Medidas generalistas (para todo tipo de familias)

- Reducciones por tributación conjunta en caso de las unidades familiares.
- Deducciones por alquiler o adquisición de vivienda habitual.

Medidas específicas para familias con relación a la infancia

- Deducciones por descendientes.
- Exenciones de las cantidades recibidas de administraciones públicas con motivo del acogimiento de personas.
- Deducciones por el abono de anualidades por alimentos a favor de los hijos e hijas.

Medidas específicas para familias en relación con la discapacidad y la dependencia:

- Exención de las prestaciones por incapacidad permanente absoluta o total y gran invalidez.
- Bonificaciones adicionales del rendimiento del trabajo para personas activas con discapacidad.
- Reducciones por aportaciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad.
- Deducciones por aportaciones realizadas al patrimonio protegido de las personas con discapacidad.
- Deducciones por discapacidad o dependencia, en función del grado de esta discapacidad o dependencia. Se han actualizado los importes con respecto a 2014.
- Exenciones para prestaciones económicas públicas vinculadas a los cuidados en el entorno familiar y de asistencia personalizada que deriven de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.



Medidas específicas para familias en relación con las personas mayores

- Deducciones por edad, para personas mayores. Han perdido peso en la normativa actual: en Bizkaia y Gipuzkoa ya no figuran como deducciones directas por edad, mientras que Álava mantiene deducciones por convivir con mayores.
- Deducciones por ascendientes que convivan con la persona contribuyente. Se han reforzado con respecto a 2014: en el caso de Álava, se aplican también a convivientes no familiares con ingresos inferiores al doble del SMI; en Gipuzkoa se introduce una deducción específica de viudedad para rentas bajas; en Bizkaia se mantiene la deducción por ascendientes convivientes con discapacidad o dependencia.

4.1.2. Transferencias económicas directas

Como se indicaba al inicio de este apartado, además de las medidas fiscales existen transferencias económicas directas a las familias. Estas ayudas se refieren a transferencias monetarias —subsidios, prestaciones por hijo e hija a cargo, bonos— o en especie —servicios de guardería, alimentación escolar, vivienda social— que los Estados otorgan con el objetivo de garantizar un mínimo de bienestar a los hogares (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2019).

Entre sus características principales se destaca el hecho de que tienen un impacto inmediato en la economía familiar al no depender de la liquidación anual de impuestos; su diseño puede ser universal (ejemplo: asignaciones familiares en países nórdicos) o focalizado en grupos vulnerables (ejemplo: programas de transferencias condicionadas en América Latina como *Oportunidades* en México o *Bolsa Familia* en Brasil); y suelen ser más progresivas en términos redistributivos, ya que benefician proporcionalmente más a los hogares de menores ingresos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2014).

Sin embargo, estas ayudas también presentan limitaciones. Su financiación supone un mayor costo presupuestario directo y requieren una infraestructura administrativa para su gestión. Además, cuando este tipo de ayudas son muy focalizadas, pueden generar estigmatización o dependencia si no se vinculan con estrategias de inserción laboral y social (Rawlings & Rubio, 2005).



Crear una nueva línea de ayudas exige la creación del decreto en tiempo récord, generar el decreto que normalmente tarda un año y que se hizo en meses, se trabajó a contrarreloj para crear la normativa, darle forma y crear el aplicativo mensual que hasta ahora siempre había sido anual. De repente nos encontrábamos con el reto de pagar a miles de familias porque el aluvión de solicitudes fue enorme, tuvimos que hacer equilibrios para poder crear el decreto, crear la aplicación, poder publicitar la ayuda, explicarla, y hacer todas las gestiones y negociaciones de presupuesto con hacienda. Tuvimos que pedir un montón de refuerzo, tener muchas personas solo al teléfono para explicar y atender todas las consultas que se hacían, poner en marcha un montonazo de personal, que afortunadamente nos concedieron, y luego coordinar el trabajo de todo ese personal. Pasamos de ser una dirección en la que estábamos 8 personas a ser casi 100 durante varios meses, pero ese primer impacto fue brutal porque era la prioridad y se gastaron muchos recursos en que aquello saliera adelante, sin dejar de hacer todo lo que estábamos haciendo en ese momento. Fue una sobrecarga de trabajo brutal. (Entrevista con Gobierno Vasco).

Por lo tanto, en lo referente a la eficiencia del gasto público, la automatización, en este caso consistente en un sistema en el que las familias no tengan que presentar solicitud, ahorraría el gasto del personal dedicado a gestionar dichas solicitudes. Ello requiere, en todo caso, un esfuerzo de las administraciones para articular sistemas innovados de gestión avanzada. Como se detalla en el capítulo III, en el caso de la CAE, la [Ley 13/2008](#), establecía el desarrollo de un sistema de prestaciones económicas que, junto con medidas de carácter social y laboral, promoviesen un entorno más favorable a la crianza y al desarrollo del proyecto familiar. Así, en la última década, este marco legal se ha concretado a través de diversos decretos que han reforzado los apoyos económicos y los instrumentos de conciliación. Estos desarrollos, que han supuesto una materialización progresiva del mandato legal de la ley de 2008 – se hacen eco a su vez, de las recomendaciones recogidas en el informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014) referidas al incremento de la inversión pública en familia –, suponen una mejora gradual y sustancial en lo relativo a prestaciones económicas, apoyo a la parentalidad y la conciliación y el avance en la corresponsabilidad en los cuidados familiares (estos dos últimos puntos se verán más adelante en este capítulo).

Así, el [Decreto 30/2015, de 17 de marzo](#), de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo (que derogaba el Decreto 255/2006, de 19 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas) extendió a todas las líneas de ayudas enmarcadas dentro del mismo, esto es, a las ayudas por hijo o hija a cargo, a las ayudas por parto o adopción nacional



múltiple, y a las ayudas por adopción internacional, del criterio de la renta familiar estandarizada ([Decreto 154/2012, de 24 de julio](#), sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia), así como de los mismos umbrales de acceso, como factores que determinan la concreta cuantía de la ayuda que corresponda a las personas beneficiarias de las mismas.

La aprobación del [Decreto 27/2023, de 21 de febrero](#) de ayudas a familias con hijas o hijos supuso un paso hacia la universalidad de las ayudas, al no tenerse en cuenta la renta estandarizada, sino que toda familia es beneficiaria de esta prestación independientemente de su nivel de ingresos. Así mismo, al tiempo que mejora el acceso, eliminaba obstáculos como el de estar al corriente de las obligaciones tributarias (ya que se entienden estas ayudas como medidas de protección a la infancia), se simplificaban los procedimientos y se duplicaban las cuantías en casos de discapacidad o dependencia.

El sistema de ayudas para las familias con hijos e hijas a cargo ha transitado, durante estos diez años, de un sistema de ayudas a la crianza que dotaba en un único pago de 900€ por el nacimiento o adopción del primer y segundo hijo, a un sistema de pago mensual de 200€ al mes para todos los hijos e hijas durante los primeros tres años y de 100€ al mes hasta los 7 años en el caso de terceros hijos e hijas y siguientes.

A fecha de cierre de este informe, se espera la publicación de un nuevo Decreto de modificación de las ayudas a familias con hijas e hijos, que entraría en vigor en 2026, y que contempla extender la ayuda de 200€ mensuales hasta los cuatro años, y las de 100€ hasta los 7 años para familias monoparentales, además de otros pasos hacia la simplificación administrativa, además de un incremento del 10% en las ayudas a la conciliación. Esta ampliación se explica como apuesta por un modelo más sostenido y equitativo de apoyo a la crianza, alineado con los estándares europeos y con una vocación explícita de revertir la tendencia demográfica negativa (Gobierno Vasco, 2024c).

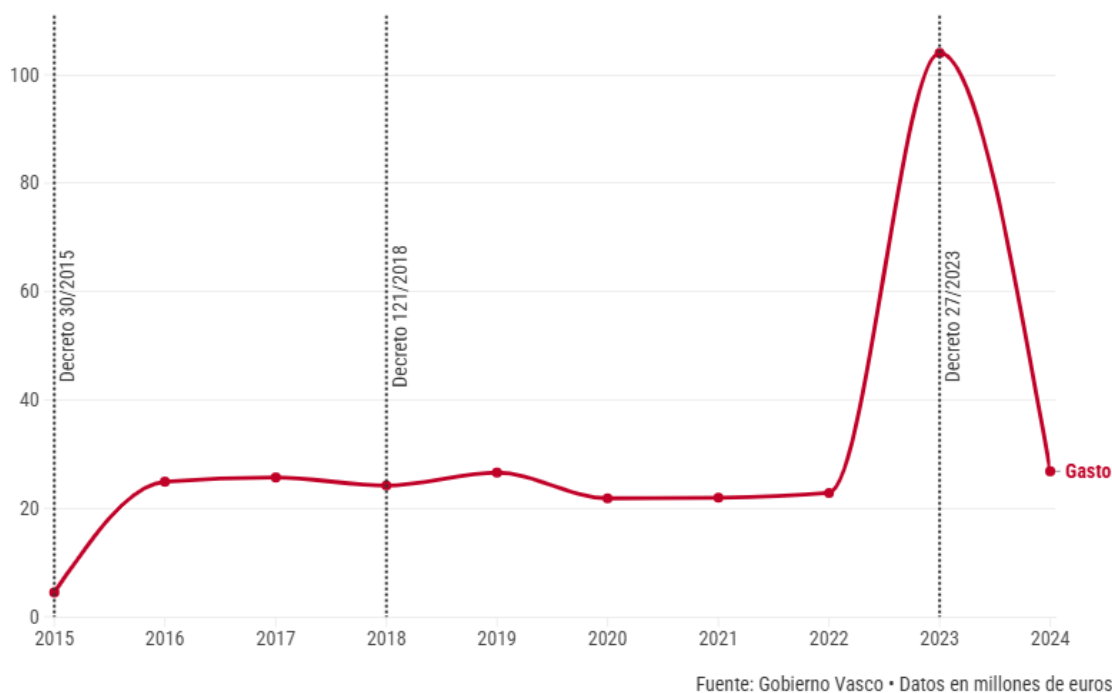
Una relación detallada de los importes contemplados para este tipo de medidas puede consultarse en las tablas del Anexo I, en la que se describen las tipologías de ayudas, cuantías y anualidades previstos en el [Decreto 30/2015, de 17 de marzo](#), las modificaciones aprobadas en el [Decreto 121/2018, de 30 de junio](#), de modificación del Decreto de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo, y los tipos de ayudas y cuantías vigentes a fecha 01/01/2025 y previstas en el [Decreto 27/2023, de 21 de febrero](#).

En la siguiente figura se observa cómo la evolución del gasto público en ayudas económicas a las familias en Euskadi muestra una clara correspondencia con los hitos normativos. Desde la aprobación del Decreto 30/2015 y su modificación en



2018, el gasto se mantuvo estable en torno a los 23 millones de euros anuales. Sin embargo, la entrada en vigor del Decreto 27/2023 supuso un cambio estructural: en ese año el gasto se disparó hasta los 104 millones de euros, combinando las ayudas previas con las nuevas prestaciones universales por hija o hijo a cargo. Esta inversión sin precedentes –representada gráficamente con un pico muy pronunciado en 2023– refleja el giro hacia un modelo más robusto, predecible y equitativo de apoyo a la crianza. En total, se gestionaron 66.765 solicitudes, con un importe medio por prestación de 1.557 euros anuales, lo que da cuenta del alcance y la ambición del nuevo marco. La caída reflejada en 2024 responde a la finalización de la doble compatibilidad entre decretos, quedando plenamente operativa la nueva ayuda mensual.

Figura 24: Ejecución presupuestaria de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo (2015-2024)

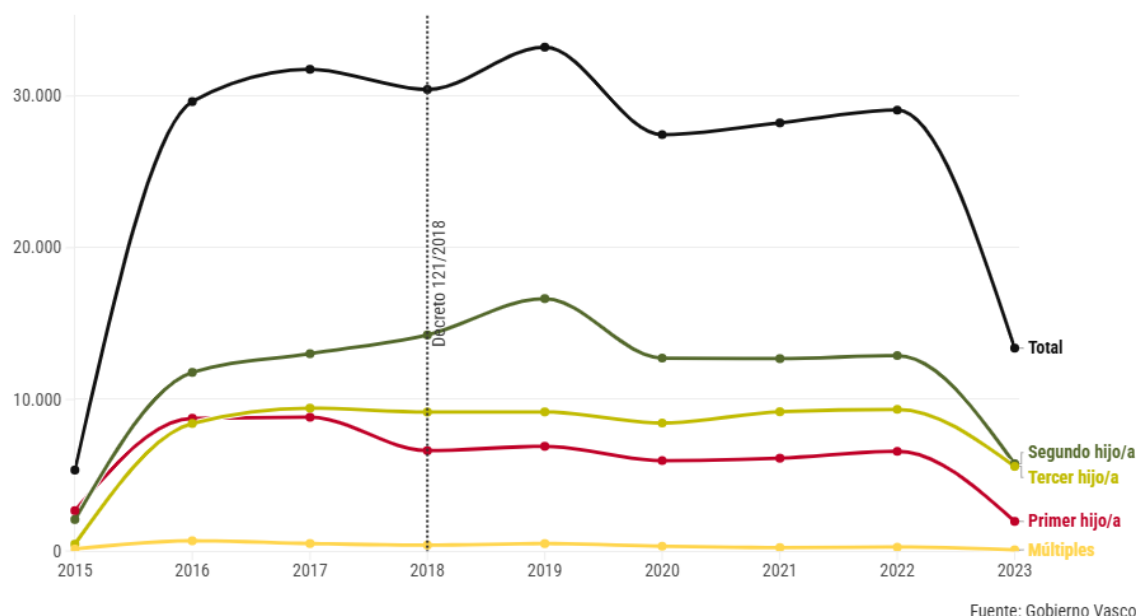


El número de solicitudes concedidas de ayudas por hijo o hija a cargo en el marco del Decreto 30/2015 mostró una tendencia relativamente estable entre 2016 y 2022, con una ligera disminución en los últimos años. Tal como refleja la figura 25, la mayoría de las ayudas se concentraron en los casos de segundo y tercer hijo o hija, mientras que las correspondientes al primer hijo o hija se mantuvieron constantes, y las ayudas por partos o adopciones múltiples fueron testimoniales. Esta estabilidad se rompe en 2023 con una caída acusada en todas las categorías, debido a la entrada en vigor del Decreto 27/2023 y la consiguiente transición hacia el nuevo sistema de ayudas universales. Ese mismo año se concedieron 53.413



solicitudes bajo el nuevo decreto, lo que evidencia una rápida adopción del modelo renovado. En 2024, con la desaparición del sistema anterior y una consolidación del nuevo marco, las solicitudes se reducen a 15.562, lo que puede atribuirse tanto al agotamiento del efecto retroactivo como al ritmo de nuevos nacimientos. En conjunto, la evolución de las solicitudes refleja de forma clara el proceso de sustitución normativa y la amplitud del impacto del nuevo modelo de apoyo a la crianza en Euskadi⁹.

Figura 25: Solicitudes concedidas de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos/as a cargo contempladas en el Decreto 30/2015 (2015-2023)



Además del sistema de ayudas gestionado por el Gobierno Vasco, parte de las familias con hijos e hijas a cargo en Euskadi se benefician también de prestaciones estatales para familias de rentas bajas o muy bajas. En enero de 2022 entró en vigor el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI), gestionado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Gobierno de España. Esta prestación, dirigida a familias de rentas bajas, posee un papel fundamental en la reducción y prevención de la pobreza en la población infantil, con unos umbrales sustancialmente más altos que los del propio IMV para poder abordar distintas casuísticas a las que se enfrentan las familias con niñas y niños. Tal y como recoge el informe de Save the Children (2024), *El coste de la crianza en 2024 en Euskadi*, pese a los avances en su despliegue, de la mano del IMV, los estudios muestran aún un amplio margen de mejora, ya que muchas de las familias elegibles no solicitan dicho complemento. Actualmente, el CAPI tiene una cuantía de 115 euros mensuales por cada menor de

⁹ Los datos que se muestran en las figuras 24 y 25, fueron proporcionados por la Dirección de Infancia, Adolescencia y Familias del Gobierno Vasco.



0 a 3 años, de 80,5 euros mensuales para los mayores de 3 años y menores de seis, y 57,5 euros para los mayores de seis años y menores de 18 años. Según indica Save the Children (2024), “los datos muestran que el coste de la crianza es mayor para las familias con hijos/as adolescentes, donde los gastos son significativamente más altos. Por ello, es crucial incrementar las cuantías del CAPI para las franjas de edad más costosas, en particular para los adolescentes de entre 13 y 17 años. Un ajuste en el valor del CAPI para estos hogares permitiría cubrir una mayor proporción de los gastos derivados de la alimentación, educación y otros servicios necesarios para un desarrollo adecuado”.

Según datos de octubre de 2024, 15.028 hogares y 27.863 niños, niñas y adolescentes en Euskadi recibían esta prestación, con una cuantía media de 67 euros mensuales por menor. La cobertura alcanza al 7,1 % de la población menor de edad, con diferencias territoriales significativas: 11,6 % en Álava, 5,2 % en Gipuzkoa y 6,8 % en Bizkaia. El 67 % de los hogares beneficiarios perciben el CAPI junto al Ingreso Mínimo Vital (IMV), mientras que el 33 % restante —unas cinco mil familias— lo recibe como complemento independiente (asociado, en su caso, a la RGI) ([Gobierno Vasco](#), 2025a)

Su potencial para apoyar a la crianza en los deciles bajos (también para aquellos que no optan al IMV) hace necesaria una revisión de su diseño para lograr una cobertura mayor. La gestión por parte de Lanbide de dicha prestación, junto a la RGI, debería permitir una mayor coordinación y cobertura efectiva conjunta de ambas prestaciones, incluyendo la mejora necesaria en el alcance del CAPI en los hogares elegibles para los sistemas de garantías de rentas. ([Save the Children](#), 2024).

4.1.3. Dos sistemas que conviven para la compensación de gastos de crianza

Como se puede apreciar en los apartados anteriores, el sistema vasco de apoyo a las familias con hijos e hijas en lo tocante a la compensación de los gastos de crianza está compuesto, en realidad, por dos sistemas que conviven: las deducciones fiscales en el IRPF y las prestaciones económicas por hijo/hija, desarrolladas con fuerza en los últimos años. Las familias de rentas bajas pueden acceder, además y como se describirá más adelante, a prestaciones específicas o focalizadas (RGI y IMV-CAPI). El resultado de esta articulación del apoyo a las familias por tres vías distintas es un sistema falto de integración y coordinación.

La falta de un diseño común de los sistemas que actualmente están procurando el apoyo a las familias con hijos e hijas o, al menos, la falta de integración y/o coordinación de los nuevos desarrollos con los preexistentes, se traduce en problemas de ineficiencia en el gasto y escasa eficacia, derivados de lagunas y solapamientos.



Por otra parte, las familias se ven enfrentadas a un puzzle de ayudas, que, en ocasiones, no saben gestionar de la manera más adecuada, en lugar de tener a su disposición un sistema sólido y amplio de ayudas a la crianza.

Por último, no se puede obviar la alerta emitida por Save the Children (2024) en torno al riesgo de no prestar la debida atención a los segmentos de población que menos apoyo reciben en términos de transferencias: no son elegibles para el IMV o la RGI y tampoco se benefician del actual diseño del mínimo por descendientes en el IRPF, o lo hacen parcialmente; crecientes segmentos de la población vasca con hijos e hijas (deciles medios-bajos de la distribución de renta) que ven cómo el coste de la crianza consume porciones cada vez mayores de sus rentas, dificultando su bienestar y comprometiendo la economía doméstica de la clase media. Tener en cuenta esta realidad es tener presente la perspectiva preventiva, sí en el abordaje de la pobreza infantil, pero también en la generación de malestar social por agravio comparativo.

4.1.4. Otras medidas de alto impacto

Además de las prestaciones económicas por hijo a cargo y las deducciones fiscales, en la última década se han aprobado **otras medidas de diversa índole que buscan compensar los gastos de la crianza** y contribuir a garantizar la igualdad de oportunidades, sobre todo en los costes derivados del acceso al sistema educativo.

4.1.4.1. Educación

Si bien desde el ámbito normativo se garantiza la gratuidad y universalidad de la educación obligatoria, existen determinados conceptos, como el material escolar, el transporte o el comedor que suponen un gasto para las familias y que pueden condicionar, dependiendo de cómo sean abordados por las administraciones competentes, el acceso y continuidad del alumnado en términos de equidad. En esta línea, el Informe de Save the Children, *Necesita Mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás* (2016), señala cómo “el sistema de becas se constituye en un mecanismo *paliativo* de esta falta de gratuidad real en el acceso a la educación y son especialmente importantes las que permiten el acceso a material escolar y los libros de texto, al comedor escolar, al transporte”.

A nivel de educación hay varias propuestas respecto al acceso gratuito a los comedores escolares tanto de primaria como de secundaria, ayudas y becas más importantes respecto a material escolar porque son muy pocas, ayudas a actividades extraescolares que es algo de lo que no suele haber ayudas ni becas y dejar a la infancia en pobreza totalmente descolgada reduce sus oportunidades. (Entrevista con personas expertas).



De acuerdo con las [Cuentas de la Educación de Eustat](#) (2025a), en lo que se refiere al gasto corriente público y privado en educación, este ha pasado de cerca de 3.500 millones en 2014 a alrededor de 5.240 millones en 2024, lo que supone una tasa de crecimiento anual del 4.13%. Con relación al PIB, el gasto educativo vasco ha pasado del 5,2% al 5,4% en este periodo.

Según el [Diagnóstico del sistema educativo 2023](#) (Gobierno Vasco, 2023b), la mayor parte del presupuesto de becas durante los años analizados se ha destinado a las becas de comedor y ayuda a material.

Se ha incrementado el gasto público destinado por las administraciones vascas a las becas escolares, que ha pasado de 53 millones de euros en el curso 2013/2014 a 71 millones en el curso 2022/2023. El alumnado con beca se ha reducido ligeramente en estos años, debido a la reducción del número total de alumnos y alumnas (34,3% en 2013/14 y 31,2% en 2022/23 - los datos del curso 2022-2023 indican que se concedieron 243.000 becas). El gasto por cada alumno o alumna con beca ha pasado de 430 a 637 euros anuales, con un incremento, en euros corrientes, del 40% para el alumnado de los centros públicos y del 64,5% para el de los centros privados. Es llamativo el incremento mayor del porcentaje de alumnado becado de centros concertados frente al alumnado de centros públicos.

Según los datos recogidos por el [Consejo Escolar de Euskadi](#) (2024), el porcentaje de alumnado becado para la compra de material escolar y para cubrir los gastos derivados del comedor se han mantenido estables durante el periodo de tiempo analizado. Así, el curso 2016-17¹⁰ el 35,7% del alumnado (3-19) recibió beca de material escolar, (no se incluyeron los datos de FP Básica) y el 20,7% del alumnado de 2 a 16 años recibió beca de comedor; mientras que en el curso 2022-23¹¹, el 34,6% del alumnado (3-16) recibió beca de material escolar y el 19,2% del alumnado de 2 a 16 años recibió beca de comedor. Conviene señalar que los requisitos en cuanto a los niveles de renta son distintos para cada tipo de beca, siendo más restrictivos para las becas de comedor.

El tema del comedor me parece que es algo alucinante tener que seguir pagándolo, es un gran aumento en el gasto de las familias. (Entrevista con personas expertas).

En lo relativo a las ayudas al transporte escolar, la primera gran referencia autonómica fue el [Decreto 69/2015, 19 de mayo](#), que estableció el marco del transporte escolar en los centros públicos no universitarios. Este decreto ha sido revisado y actualizado en dos ocasiones durante el periodo de tiempo analizado,

¹⁰ La educación escolar en Euskadi. 2015-2017 [Microsoft Word - INFORME 2015-17.docx](#)

¹¹ La educación en Euskadi. 2021-2023, Consejo Escolar de Euskadi [la-educacion-en-euskadi-2021-23](#)



culminando en el [Decreto 164/2023, de 31 de octubre, sobre el transporte escolar](#), que amplía el derecho a nuevas etapas educativas (Bachillerato y Ciclos Formativos de Grado Medio) garantizando así la cobertura desde tercero de educación infantil. Además, se introduce con mayor claridad las asignaciones individualizadas de transporte, pensadas para compensar a las familias que no disponen de rutas escolares convencionales. Se otorga, a su vez, un tratamiento diferenciado al alumnado con necesidades educativas especiales, garantizando que la imposibilidad de usar transporte ordinario no se convierta en una barrera de acceso.

4.1.4.2. Transporte

Más allá de las ayudas al transporte escolar, las ayudas al transporte constituyen un elemento fundamental dentro de las políticas de apoyo a las familias porque inciden en un aspecto cotidiano y estructural de la vida social: la capacidad de desplazarse. Para la infancia y la juventud, disponer de transporte seguro y asequible es clave para garantizar el acceso a la educación, a las actividades culturales y deportivas, y a la vida comunitaria.

Desde la teoría del bienestar social, los subsidios de transporte permiten redistribuir recursos hacia los hogares con mayores necesidades, reduciendo desigualdades. Así, las ayudas al transporte no son solo una cuestión de tarifas y bonificaciones, sino una herramienta de inclusión y equidad que facilita el pleno desarrollo de niños, niñas y jóvenes y contribuye al bienestar de las familias.

Las familias numerosas de Euskadi vienen beneficiándose de descuentos en el transporte público desde la aprobación de la [Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas](#). Además, en los últimos años, el Gobierno de España ha aprobado medidas coyunturales –como los descuentos en abonos o la gratuidad de Cercanías y Media Distancia entre 2022 y 2025– que, aunque de carácter general, contribuyen a aliviar las economías familiares, especialmente en el caso de estudiantes y jóvenes usuarios recurrentes del transporte público.

Por su parte, en la CAE, las tres diputaciones forales han desarrollado un sistema de perfiles sociales y juveniles en sus tarjetas de transporte (Barik, BAT, MUGI). A través de ellas se han introducido descuentos progresivos y gratuidades por edad, ampliadas en 2025: se ha fijado la gratuidad hasta los 15 años hasta el 31 diciembre 2025. Estas medidas buscan inculcar el hábito del uso del transporte público desde edades tempranas, al tiempo que alivian el gasto familiar recurrente.

Aspectos como la unificación tarifaria en transporte y la tarjeta Mugi están siendo un referente en Euskadi. (Entrevista con entidad del tercer sector).



En el caso de las personas con discapacidad, el [RDL 1/2013 \(LGD\)](#) y el [RD 1971/1999](#) permiten reconocer el derecho al subsidio de movilidad para personas con discapacidad, una ayuda que puede beneficiar también a menores desde los tres años. En el nivel foral, la aplicación del subsidio estatal de movilidad se acompaña de medidas propias. El caso más paradigmático es Álava, que desde 2017 cuenta con el [Decreto Foral 55/2017](#) que regula la ayuda de taxi como transporte alternativo, un recurso fundamental para quienes no pueden usar transporte colectivo.

En paralelo, en 2023 y 2024 se han producido avances muy significativos en todos los territorios con la implantación de la gratuidad del acompañante: primero en Vitoria-Gasteiz (TUVISA), luego en Gipuzkoa (MUGI/Lurraldebus) y posteriormente en Bizkaia (CTB/Barik). Esta innovación responde a una demanda histórica de las familias de personas dependientes y supone un reconocimiento efectivo del coste añadido que implica la necesidad de viajar acompañado.

4.2. Medidas para favorecer la conciliación y la corresponsabilidad parental

Como se recogía en el capítulo I, en estos últimos 10 años se ha profundizado en un mayor traspaso de funciones de la familia al Estado, lo que se observa como una transición paulatina hacia la desfamiliarización del cuidado infantil y de las personas dependientes, a través del impulso de políticas de conciliación y corresponsabilidad en el cuidado. Este proceso no se puede analizar sin tener en cuenta la gran transformación que ha supuesto para las estructuras familiares, la incorporación mayoritaria de la mujer al mercado laboral y la necesidad de avanzar hacia la desfeminización y la corresponsabilidad en los cuidados. En todo este proceso permea un cambio de paradigma que se expresa en la necesidad de “transitar desde una lógica de conciliación individual hacia un modelo de corresponsabilidad compartida, que comprometa activamente a los hombres, las empresas, las comunidades y las administraciones públicas en la reorganización de los tiempos, los espacios y los recursos dedicados al cuidado” (Gobierno Vasco, 2025d).

En el capítulo II se mostraba cómo los cambios sociodemográficos que conforman los diferentes tipos de familias de la sociedad vasca actual, sus necesidades y el ejercicio de sus funciones, han impulsado el desarrollo de un marco normativo actualizado y renovado que tiene que dar respuesta a las necesidades de conciliación que manifiestan los diferentes tipos de familia –con un incremento de las necesidades de cuidado de las personas mayores frente al cuidado tradicional de los hijos e hijas a cargo. Como veremos a continuación, estos cambios y una mayor concienciación sobre el reto que supone para las sociedades contemporáneas incorporar la corresponsabilidad en el cuidado, ha impulsado el desarrollo de políticas públicas que ponen en el centro de la acción pública la conciliación de la vida laboral,



personal y familiar. Eso ha supuesto la puesta en marcha, entre otras medidas, de políticas de flexibilidad en el trabajo, ayudas a personas trabajadoras que tomen excedencias, permisos o reducciones de jornada para el cuidado de hijas/os y personas dependientes, así como la corresponsabilidad en los cuidados con la ampliación de los permisos parentales y políticas de igualdad de género.

En este apartado se desarrollan las diferentes políticas de conciliación impulsadas, su evolución y alcance, en un contexto caracterizado por un mayor compromiso público por avanzar hacia la corresponsabilidad en el ejercicio del cuidado y la parentalidad positiva.

4.2.1. Licencias y permisos parentales

Durante la última década se han desplegado diversas medidas normativas y programáticas orientadas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, promoviendo un cambio cultural hacia la corresponsabilidad en el cuidado. Así, la evolución de los permisos parentales en el Estado ha experimentado una transformación significativa desde 2019, tanto en términos normativos como en el patrón de uso por parte de las familias.

Hay un punto de inflexión claro con el COVID, desde el 2014 los cuidadores no tienen ninguna herramienta para cuidar de los niños y 2019 es el momento en el que nos fijamos en países vecinos. El COVID pone sobre la mesa cuestiones como la falta de políticas de conciliación. (Entrevistas con personas expertas).

Hasta el primer trimestre de 2019, las prestaciones por maternidad y paternidad eran reconocidas de forma diferenciada, con duraciones dispares entre progenitores. Es a partir de la aprobación del [Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo](#), de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, que se produce un punto de inflexión, un cambio en la filosofía del modelo al apostar de manera decidida por la corresponsabilidad en el cuidado. Así, con este cambio de modelo:

- Se establece un proceso de equiparación progresiva, que culmina en 2021 cuando ambos progenitores pasan a tener derecho a 16 semanas de permiso cada uno, intransferibles y retribuidas al 100 %.
- Cada progenitor tiene su propio derecho no transferible (se eliminan cesiones salvo en el periodo transitorio 2019–2020), con la misma duración y cobertura económica.
- Se incluyen criterios de flexibilidad: disfrute semanal, sucesivo o simultáneo (con límites) y posibilidad de parcialidad (empresa/trabajador).



- Se avanza hacia la universalidad de la cobertura del sistema, tanto para trabajadores por cuenta ajena como para personas autónomas. Todo ello se incorporó modificando el Estatuto de los Trabajadores, el Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley General de la Seguridad Social.

El RDL 6/2019, del 1 de marzo, impulsa el modelo de [Prestación por Nacimiento y Cuidado de Menor \(NYCM\)](#) que unifica las antiguas prestaciones de maternidad y paternidad y las convierte en un derecho individual, igual e intransferible para cada progenitor. Se cumple, de esta manera, una de las recomendaciones del informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014) que recomendaba “explorar los medios para que en el futuro se permita una igualación de los tiempos de los permisos de maternidad y paternidad”.

La aprobación del [Real Decreto-ley 5/2023, del 28 de junio](#), supuso el primer paso de la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1158. Esta directiva que, como se señalaba en el capítulo III, ha incorporado un cambio cualitativo a la forma en que la Unión Europea aborda la corresponsabilidad, la igualdad de género y el bienestar familiar, estableció requisitos mínimos relacionados con los permisos de paternidad, parental y para cuidadores(as), con fórmulas de trabajo flexible para los trabajadores con personas bajo su cuidado. Pese a los incumplimientos reiterados en su trasposición al ordenamiento español, el RDL 5/2023 introdujo novedades relevantes que supusieron un avance significativo en la configuración de un marco legal más equilibrado y adaptado a las necesidades familiares contemporáneas, con especial énfasis en la corresponsabilidad y la flexibilidad laboral: cada progenitor dispone de un permiso individual, intransferible, de hasta 8 semanas, que pueda disfrutarse hasta que el menor cumpla 8 años; permiso de 5 días anuales retribuidos por causa de fuerza mayor familiar, como enfermedad grave, accidente u hospitalización de familiares o convivientes (esta medida refuerza la corresponsabilidad y el derecho a cuidar, más allá del cuidado de los hijos e hijas a cargo); permiso por ausencia justificada de hasta 4 días por causas urgentes o imprevistas relacionadas con familiares, sin especificar una retribución obligatoria; derecho a solicitar adaptaciones de jornada (incluido el teletrabajo) para quienes tengan responsabilidades de cuidado, con especial atención a los trabajadores con hijos o hijas hasta los 12 años.

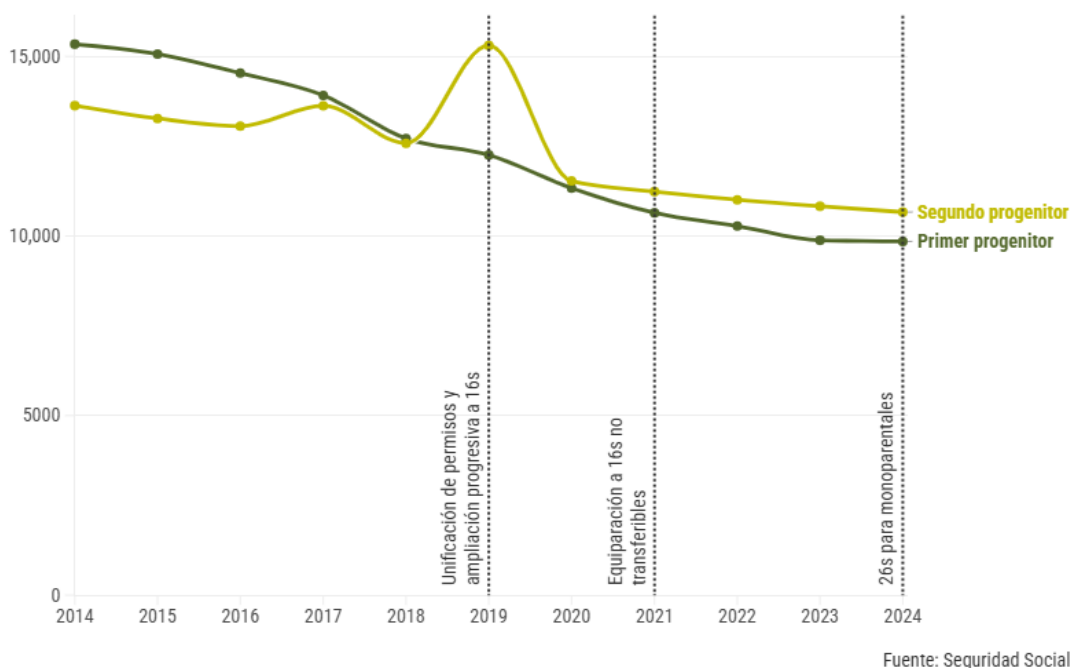
En 2024 se aprobó el [Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo](#), por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo y con el que se convierte en derecho individual universal: acumulación retribuida, reducción de jornada o ausencias sin necesidad de convenio ni acuerdo para cualquiera de los progenitores.



A finales de 2024, la [Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2024 de 6 de noviembre](#) reconoce a las familias monoparentales el derecho a ampliar su prestación a 26 semanas (16 semanas ordinarias más 10 adicionales). Este fallo corrige una situación de desigualdad que afectaba especialmente hijos e hijas de mujeres en situación de crianza en solitario, y alinea el sistema con el principio de equidad en el acceso a los cuidados, mientras no se lleve a cabo la reforma normativa correspondiente.

La siguiente figura refleja la evolución del número de prestaciones reconocidas entre 2014-2024. Se observa cómo el primer progenitor muestra una tendencia descendente continua desde 2014, mientras que las concedidas al segundo progenitor aumentan de forma sostenida a partir de 2019, con un pico significativo coincidiendo con la primera fase de ampliación. A partir de 2020, y ya con ambos permisos en condiciones equivalentes, las cifras tienden a estabilizarse. Cabe señalar que, en los años más recientes, las prestaciones concedidas al segundo progenitor superan a las del primero, un fenómeno que puede explicarse por la mayor frecuencia de fraccionamiento del permiso por parte del segundo progenitor. Es importante tener en cuenta que la figura 26 no muestra el número de personas beneficiarias, sino el número de prestaciones tramitadas (expedientes gestionados), lo que implica que un mismo permiso fraccionado puede generar múltiples registros. Esta diferencia en el patrón de uso subraya la necesidad de interpretar con cautela las cifras, especialmente en clave de género y corresponsabilidad.

Figura 26: Prestaciones de Nacimiento y Cuidado de Menor reconocidas por el INSS (hasta el 31/03/2019 permisos de Maternidad y Paternidad) (2014-2024)





Recientemente, y ante la necesidad urgente de concluir la trasposición de la Directiva UE 2019/1158, cuyo límite de tiempo establecido había caducado en agosto de 2024 y evitar así la imposición de una sanción económica por incumplimiento de la Directiva Europea, el Gobierno de España aprobó al inicio del verano de 2025 el [Real Decreto-Ley 9/2025, de 29 de julio](#). Los avances más significativos de este Real Decreto-Ley se traducen en la ampliación del permiso por nacimiento y cuidado de menor de 16 a 17 semanas, y se pasan a retribuir 2 semanas del permiso parental, hasta ahora no remunerado: además, de las 8 semanas disfrutables hasta que el menor cumpla 8 años, 2 pasan a ser retribuidas al 100%. En lo que respecta a las familias monoparentales, el permiso de nacimiento y cuidado pasa a ser de 32 semanas, pudiendo disfrutar 4 de ellas hasta que el menor cumpla 8 años, produciéndose una ampliación de 6 semanas (hasta entonces eran 26 semanas). El Anexo II ofrece un análisis más detallado sobre esta cuestión.

En conjunto, la evolución de los permisos parentales refleja un avance normativo y social hacia un modelo más equitativo, corresponsable y adaptado a la diversidad familiar, si bien persisten desafíos en materia de conciliación efectiva y protección de las unidades familiares más vulnerables.

4.2.2. Prestaciones económicas

Durante la última década, Euskadi ha desarrollado de forma progresiva un sistema de ayudas económicas para la conciliación de la vida familiar y laboral, articulado principalmente a través de diversos decretos del Gobierno Vasco. Estas medidas responden a la obligación recogida en la Ley 13/2008, de Apoyo a las Familias, de promover la conciliación como elemento estructural del bienestar familiar.

El Gobierno Vasco aprobó en 2019 el [Decreto 164/2019, de 22 de octubre, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral](#), que sustituía al [Decreto 177/2010](#) con el objetivo de complementar el marco estatal con ayudas económicas para facilitar el cuidado en el hogar y la corresponsabilidad en cuatro líneas concretas que venían a reordenar las líneas de ayudas y a ampliar las situaciones protegidas: personas trabajadoras; familiares dependientes o en extrema gravedad; sustituciones y contratación de personas cuidadoras.

En paralelo, se adaptaron las ayudas a cambios normativos estatales como la equiparación de permisos por nacimiento. Así, entre 2019 y 2021, se subvencionaron los días no cubiertos por la Seguridad Social para adelantar la equiparación en Euskadi, manteniéndose posteriormente solo para familias monoparentales.



Durante la pandemia, se incorporaron medidas extraordinarias, como la [Orden de 8 de abril de 2020](#), que flexibilizó requisitos y creó nuevas ayudas para responder al impacto del COVID-19 en la conciliación.

En el curso 2020–2021 se implementó una ayuda específica para contratar personas cuidadoras para menores de 3 a 14 años. Dado su impacto, esta línea se consolidó de forma estructural en el [Decreto 102/2022, de 7 de septiembre, de ayudas a la contratación de personas trabajadoras para el cuidado de hijas e hijos menores de 14 años de edad](#), que regula las denominadas “ayudas Z” y establece su continuidad con un enfoque de equidad vinculado a la renta familiar estandarizada.

Las ayudas de conciliación en Euskadi incluyen medidas específicas para favorecer la corresponsabilidad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, los hombres que solicitan excedencias o reducciones de jornada para el cuidado de hijos e hijas pueden acceder a cuantías superiores, como incentivo para equilibrar el reparto de responsabilidades, tradicionalmente más asumidas por las mujeres.

Asimismo, se contemplan importes incrementados para perfiles con mayores dificultades, como las familias monoparentales, las numerosas, las familias con personas con discapacidad o las víctimas de violencia de género. Por ejemplo, en la ayuda a la contratación para cuidados de menores de 14 años, una familia monoparental con bajos ingresos puede recibir hasta 3.300 euros anuales, frente a los 1.200 euros de una familia estándar con ingresos medios.

En síntesis, la evolución ha estado marcada por una diversificación de situaciones protegidas (infancia, dependencia, emergencia sanitaria), un enfoque más equitativo en el acceso (ajustes de renta), la consolidación de medidas surgidas en crisis y una tendencia a integrar estas ayudas en un marco más estable y estructurado.

De acuerdo con los datos facilitados por el Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco, en 2024, un total 11.815 personas se beneficiaron en la CAE de las ayudas económicas a la conciliación. La gran mayoría de esas personas solicitaron las ayudas a trabajadores/as en excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijos/as, con un importe medio de 1.097 euros por expediente subvencionado. Desde que entrara en vigor, esta línea viene representando de media el 93% de las solicitudes. Solo bajó del 90% en 2021 (85%) cuando se da el mayor número de solicitudes de la línea de *Ayudas a progenitores que no hayan disfrutado de la licencia de maternidad*, coincidiendo con la equiparación total de la Prestación por Nacimiento y Cuidado de Menor de la Seguridad Social. A partir de ese momento, esta última línea de ayuda pasó a ser exclusivamente para familias monoparentales.



Desde su aprobación en 2019, el gasto destinado al conjunto de las ayudas, incluyendo las ayudas por la contratación de trabajadores para el cuidado de hijos/as de 0 a 14 años, ha pasado de 21 millones de euros a 24,6 millones.

Al analizar la evolución de las distintas líneas de ayuda en términos de evolución presupuestaria (Figura 27), la línea más destacada en cuanto a volumen económico es la de ayudas por excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijos/as (N), que, aunque se ha mantenido por encima de los 30 millones de euros hasta 2020, presenta una tendencia descendente continua en los últimos años, situándose por debajo de los 25 millones en 2025.

Figura 27: Presupuesto destinado a las principales ayudas económicas a la conciliación por línea de ayuda (2016-2025)



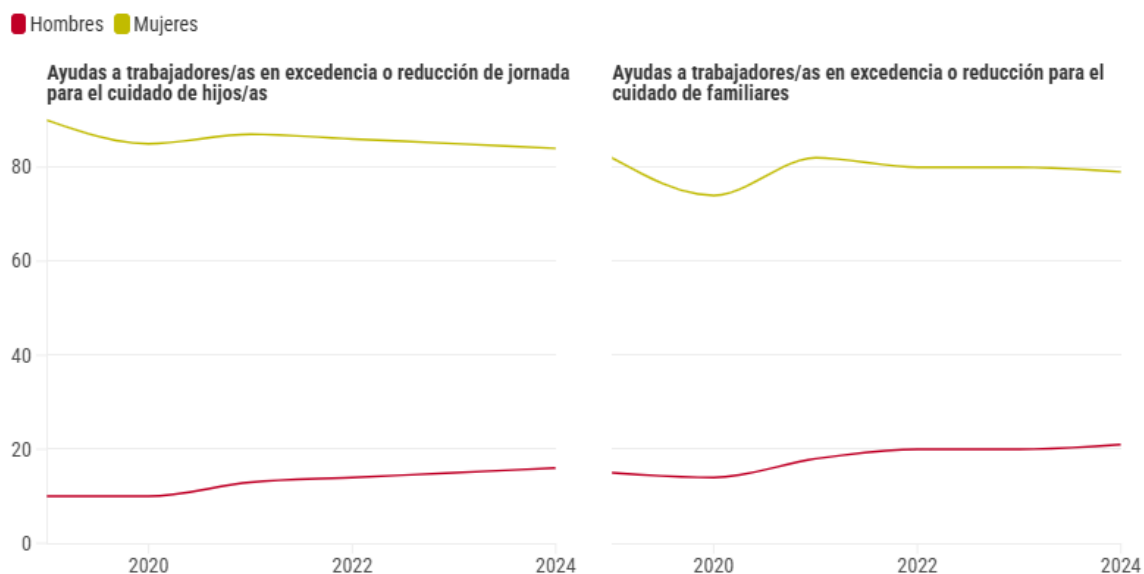
Por otro lado, destaca el descenso brusco en la línea E (ayudas a progenitores que no hayan disfrutado de la licencia de maternidad) a partir de 2020, coincidiendo con la equiparación de los permisos parentales en la legislación estatal. Desde entonces, esta ayuda ha perdido progresivamente su relevancia. El resto de las líneas, como las ayudas para el cuidado de familiares (D), contratación de cuidadores/as (Z 0-3) o la nueva línea de 18 semanas (permiso parental), presentan un presupuesto mucho



más reducido, manteniéndose por debajo del millón de euros. Esto parece contrastar con la detección de la necesidad de mayor apoyo para cuidado de familiares dependientes. En conjunto, los datos reflejan una reconfiguración de prioridades presupuestarias y una posible necesidad de revisar la adecuación entre las ayudas disponibles y las nuevas necesidades de conciliación.

Como se ha indicado, estas ayudas incluyen medidas para fomentar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres. Con objeto de analizar el impacto de dichas medidas, se analizan a continuación las solicitudes presentadas para las dos líneas que cuentan con más datos históricos y que se mantienen vigentes en la actualidad. En este sentido, se observa que en ambas existe una clara sobrerrepresentación de las mujeres como solicitantes, manteniéndose en torno al 80-85% del total de solicitudes a lo largo del período 2018-2024.

Figura 28: Solicitudes presentadas por hombres y mujeres para las ayudas a trabajadores/as en excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijos/as y cuidado de familiares (2016-2025)



Fuente: Dirección de Familias el Gobierno Vasco •

Aunque el porcentaje de solicitudes presentadas por hombres ha experimentado un ligero incremento —pasando de valores en torno al 10-15% hasta cerca del 20%—, la brecha de género se mantiene prácticamente constante. Este patrón pone de relieve que las mujeres siguen asumiendo mayoritariamente las responsabilidades de cuidado y que, a pesar de la existencia de incentivos y medidas de corresponsabilidad, su impacto aún es limitado.



4.2.3. Servicios para el cuidado de hijos/hijas

Uno de los ámbitos donde más se ha avanzado es en el de la educación infantil de 0 a 3 años, a través del refuerzo del Consorcio Haurreskolak. En octubre de 2020 se implantó la gratuidad del servicio para familias con rentas inferiores a 18.000 euros, y en 2024 se extendió a toda la etapa 0-2 años, consolidando un enfoque progresivamente universal que ha reducido barreras de acceso y fomentado la escolarización temprana, llegando a triplicar las solicitudes de matrícula en 2024 (Alfonso, 2024).

Este avance ha contribuido a mejorar la conciliación y a reducir desigualdades en el acceso al cuidado infantil formal. Según el informe La Educación en Euskadi: Informe 2021-2023 del Consejo Escolar de Euskadi (2024), el porcentaje de niños/as escolarizados en esta etapa ha aumentado en la última década, la tasa de escolarización en el tramo 0-2 años ha pasado del 32,5% en el curso 2020-2021 al 43,5% en el curso 2022-2023, lo que representa un aumento del 11% en dos cursos. No obstante, persisten desigualdades territoriales en la oferta y demanda de plazas, especialmente en zonas urbanas con alta demanda y escasa oferta. Por ejemplo, en el curso 2022-2023, la tasa de escolarización en el tramo 0-2 años fue del 47,7% en Gipuzkoa, 41,7% en Bizkaia y 40,3% en Araba. Como se ha mencionado en este capítulo, el *V Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias y a la Infancia y la Adolescencia de Euskadi (2025-2030)* (Gobierno Vasco, 2025d), tiene entre sus objetivos la ampliación de las plazas de Haurreskolak para reforzar el acceso equitativo en todo el territorio de la CAE, especialmente en zonas donde actualmente existe menor cobertura, para asegurar que todas las familias que deseen escolarizar a sus hijas e hijos desde edades tempranas puedan hacerlo sin barreras económicas ni geográficas.

Pese a estos avances, durante el periodo de tiempo analizado una de las quejas más habituales que ha recibido el Ararteko ha sido la concerniente al diferente tratamiento que se dispensa a las familias monoparentales en los procesos de admisión de alumnado, según se trate de las escuelas infantiles dependientes del Consorcio Haurreskolak o de los centros públicos dependientes de ese Departamento de Educación o de centros privados concertados.

En lo referente a las plazas disponibles, también han sido recurrentes las quejas sobre la necesidad de incrementar el número de plazas que resultaban insuficiente ante el mayor interés (y mayor demanda) de las familias en acceder a estos servicios debido al compromiso alcanzado para asegurar su gratuidad. Así se recogió en el Informe al Parlamento Vasco de 2023 (Ararteko, 2024), si bien el Consorcio de Haurreskolak ha ido dando respuesta a estas demandas de plazas, lo que ha supuesto una disminución del número de quejas remitidas al Ararteko (2025).



Por otro lado, en su informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014), el Ararteko recomendó reevaluar la posibilidad de implantar de nuevo un proyecto piloto que se desarrolló entre los años 2011 y 2013, denominado Haur-Etxeak, inspirado en los nidos familiares existentes en otros países europeos. El objetivo era “ampliar las posibilidades de elección de las familias respecto a los servicios para el cuidado de sus hijos e hijas de muy corta edad y sin perjuicio de las posibles iniciativas que en este ámbito pudieran llevarse a cabo desde la administración educativa”. Esta iniciativa, surgida en la IX Legislatura, se puso en marcha con el objetivo de ampliar y complementar la actual oferta de cuidados a bebés a través de un servicio comunitario para la atención y cuidado a niños y niñas de 0 a 3 años para la conciliación de la vida laboral y familiar en el domicilio de la persona cuidadora.

Sin embargo, no se consolidó en la oferta pública, permaneciendo en el ámbito privado. En la evaluación del III Plan de Familia se adujo que el motivo de cancelación del proyecto a finales de 2013 fue “la falta de colaboración con el Departamento de Educación en el proceso de diseño de la medida, así como la falta de regulación tanto en relación con la formación exigible a las personas cuidadoras, como respecto a los requisitos necesarios exigibles en las instalaciones de las Haur Etxeak” (Gobierno Vasco, 2017. pag.72).

Por último, hay que destacar la amplia cobertura que tiene en Euskadi la etapa infantil: la escolarización alcanza el 90,8% en la etapa de 2 años, y ese porcentaje sube hasta el 99,1% en los 5 años.

La *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales* (Gobierno Vasco, 2022b) señala que el 80% de la población de 0 a 5 años está en Euskadi atendida en guardería o centro educativo; este porcentaje se reduce al 71,1% entre la población de esa edad que vive en familias en situación de pobreza.

4.2.4. Sensibilización en materia de conciliación

Entre 2014 y 2015, en el marco del *III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (2011-2015)* (Gobierno Vasco, 2011), la sensibilización se articuló principalmente a través del portal Concilia+, que ofrecía herramientas de autodiagnóstico y recursos para empresas, y mediante campañas y jornadas de difusión sobre conciliación corresponsable, parentalidad positiva y diversidad familiar. Se añadieron iniciativas como la web *Gurasotasuna* que, aunque estaba orientada a parentalidad positiva, tuvo también un papel en la sensibilización en conciliación. También destaca la campaña “Conciliar es todo beneficios”, destinada a resaltar los retornos positivos de la conciliación en las organizaciones. Finalizado el periodo de vigencia del III Plan, se mantuvo el portal Concilia+ y se realizaron experiencias piloto en pequeñas y



medianas empresas, así como acciones puntuales de sensibilización sobre conciliación y flexibilidad laboral.

Con el *IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (2018-2022)* (Gobierno Vasco, 2018) se produjo una diversificación y consolidación de la estrategia. La información y la sensibilización se integraron bajo la marca **Kontzilia**, con un portal renovado, newsletters periódicas y un servicio de consultas individualizadas. En esta etapa se puso en marcha el programa Kontzilia 30, un servicio de asesoramiento personalizado a empresas para la implantación de planes y medidas de conciliación, con especial atención a la corresponsabilidad de género. Paralelamente, se dinamizó la Comunidad Kontzilia, red de empresas, entidades y administraciones comprometidas con modelos laborales más flexibles y corresponsables.

Además, se llevaron a cabo campañas de sensibilización específicas sobre la corresponsabilidad masculina (vídeo de 2018, campaña “Aitarekin. Tu tiempo, tu mayor legado” en 2021). En paralelo, Emakunde reforzó la implicación de los hombres en los cuidados a través de la iniciativa Gizonduz, con formación en paternidad corresponsable y campañas públicas, mientras que las subvenciones a empresas para la elaboración de planes de igualdad ayudaron a integrar la conciliación en la cultura organizacional.

En 2023–2024, ya en la etapa posterior al IV Plan, las medidas se ampliaron con la actualización de Kontzilia, el aumento de consultas y suscripciones a sus newsletters, la celebración del Congreso “Abriendo caminos a la conciliación” y la incorporación de evidencia científica a través de estudios cualitativos y la colaboración con la Universidad de Deusto (informes cuatrimestrales sobre publicaciones científicas, difundidos en Kontzilia). También se publicó en diciembre de 2024 un monográfico que recopila las distintas medidas de conciliación de la Comunidad Kontzilia, y se avanzó en la inclusión de preguntas específicas sobre conciliación en la Encuesta de Familias y Hogares 2024, cuyos resultados se difundieron a finales de ese año.

En conjunto, la sensibilización en materia de conciliación ha evolucionado desde un enfoque inicial centrado en un portal informativo y campañas puntuales hacia una estrategia integrada y sostenida que combina recursos digitales, campañas sociales, servicios de asesoramiento empresarial, comunidades de práctica, eventos públicos y el respaldo de la investigación académica. Este enfoque integral busca transformar tanto la cultura organizacional como las dinámicas familiares, con el fin de avanzar hacia una conciliación corresponsable y efectiva.



4.3. Información, orientación y asesoramiento a las familias. Apoyos para el ejercicio de la parentalidad positiva

El concepto de parentalidad positiva fue introducido por el [Consejo de Europa en la Recomendación Rec\(2006\)19](#), que la define como “el comportamiento parental que asegura el bienestar de la infancia, reconoce sus derechos y orienta su desarrollo, proporcionando cuidado, afecto, orientación y el establecimiento de límites no violentos” (Consejo de Europa, 2006). Un concepto integrador que permite reflexionar sobre el papel de la familia en la sociedad actual y al mismo tiempo desarrollar orientaciones y recomendaciones prácticas sobre cómo articular sus apoyos desde el ámbito de las políticas públicas de familia.

La Recomendación Rec(2006)19 supuso un paso adelante en la incorporación de la parentalidad positiva como herramienta para apoyar a las madres y los padres en sus tareas educativas a través de: a) políticas familiares adecuadas que proporcionen las medidas legislativas, administrativas y financieras para crear las mejores condiciones posibles para la educación positiva, b) prestación de servicios de apoyo para madres y padres tales como servicios de asesoramiento locales, líneas telefónicas de ayuda y programas educativos para padres, y c) proporcionar servicios especializados para las madres y los padres en situación de riesgo para prevenir el desplazamiento innecesario de los niños del hogar familiar motivado por situaciones de maltrato. Pero garantizar el ejercicio de la parentalidad positiva requiere también tomar medidas para eliminar los obstáculos que dificultan su ejercicio, como son las políticas para promover una mejor conciliación de la vida familiar y laboral, fomentar servicios y entornos laborales favorables para la familia o sensibilizar a las comunidades para que creen redes de apoyo para las familias. En este sentido, la recomendación reconoce la importante labor que pueden realizar las corporaciones locales (ayuntamientos) en su apoyo al ejercicio de la parentalidad positiva. En definitiva, se trata de “construir mejores futuros para los menores y las familias. Para ello hay que promover las competencias parentales y el desarrollo personal y social de las figuras parentales” ([Ministerio de Sanidad y Política Social & FEMP, 2010a](#))

Este compromiso con la parentalidad positiva se tradujo en el [Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia](#), aprobado en 2018 (Gobierno Vasco, 2018a), con el compromiso de todas las instituciones firmantes de reforzar los programas de parentalidad positiva, salud infantil, prevención de conflictos y mediación familiar, para reforzar las capacidades educativas parentales, fomentar hábitos saludables y resolver conflictos familiares.

Este impulso hacia la parentalidad positiva se sitúa, no obstante, en una cierta paradoja. En plena época de desfamiliarización e institucionalización de las funciones familiares (Flaquer, 1998, 1999) señalada en capítulos anteriores, las políticas



familiares parecen dirigirse, precisamente, a reforzar el papel de la familia como entorno insustituible de protección y desarrollo. Como señaló, se trata de un proceso en el que, al mismo tiempo que el Estado y las instituciones amplían su intervención en la vida familiar, se promueve el denominado “empoderamiento” de las familias, apoyándolas en su función educativa y protectora. Lejos de ser contradictorio, este enfoque se ve avalado por la evidencia científica que subraya la función insustituible de la familia en la promoción saludable de la infancia ([Gobierno Vasco, 2012](#)).

4.3.1. Información a las familias

En este sentido, los servicios de información dirigidos a las familias se presentan como un pilar básico de las políticas orientadas a apoyar el ejercicio de sus funciones parentales. La necesidad de incrementar y mejorar la información que se brinda a las familias en la CAE ha estado presente en todos los Planes Interinstitucionales de Apoyo a las Familias durante esta década, mostrando una creciente formalización y diversificación de las medidas. El [III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias \(2011-2015\)](#) (Gobierno Vasco, 2011) ya tenía un objetivo orientado a “aumentar el conocimiento y la divulgación de las políticas de apoyo a las familias” e “impulsar la creación y el desarrollo de un sistema de información integrado y compartido”. Sin embargo, fruto de la reformulación del Plan en 2013, la mayoría de estas medidas decayeron.

Lejos de perder protagonismo, la información a las familias adquiere un peso mucho más significativo en el [IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias \(2018-2022\)](#) (Gobierno Vasco, 2018), convirtiéndose en un objetivo estratégico explícito dentro del Eje 5: “Impulsar el liderazgo y la gobernanza de las políticas de familia e infancia en Euskadi”. Este objetivo se denomina “Información, sensibilización y concienciación” (Objetivo 16) y buscará, entre otros, informar de las ayudas y servicios articulados en el marco de la política familiar y de infancia.

Las ayudas, cada una es de ayuntamiento, diputación o gobierno, no se encuentran todas en un sitio. Debería estar todo más centralizado porque la gente se vuelve loca. Sería interesante hacer algo que lo integre todo, una aplicación o un punto presencial. (Entrevistas con administraciones forales).

Sin embargo, no fue hasta 2023, finalizados ambos planes, cuando tuvo lugar la publicación de una [Guía de Recursos para las Familias](#), que ha sido recientemente actualizada en 2025. Se trata del principal instrumento digital impulsado por el Gobierno Vasco para facilitar a la ciudadanía información clara y accesible sobre los apoyos y servicios disponibles. Se concibió como una base de datos interinstitucional que reúne prestaciones gestionadas por el Gobierno Vasco y las



diputaciones forales, e incluye también los recursos municipales básicos comunes, como los servicios sociales de base o los programas de parentalidad positiva.

Su primera publicación adoptó un formato PDF interactivo, con enlaces internos y tres itinerarios de búsqueda diferenciados (circunstancias familiares, necesidades y tipo de familia), lo que supuso un avance en términos de usabilidad y navegación. En 2025 se lanza una versión online renovada que sustituye al PDF, al tiempo que actualiza y amplía la información, convirtiéndose en un buscador dinámico alojado en la página web del Gobierno Vasco. Esta medida va en línea con lo recomendado por el Ararteko en su informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi (Ararteko, 2014) de crear un dispositivo integral y coordinado de información para las familias, aportando mayor transparencia y clarificando qué recursos existen y qué administración es responsable de su gestión.

A pesar de esta evolución y un mayor énfasis presupuestario y programático, los retos relacionados con el conocimiento efectivo de las políticas por parte de la ciudadanía, la coordinación interinstitucional y la accesibilidad de la información (lectura fácil y comprensible) siguen siendo prioritarios en el diagnóstico para el V Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias y a la Infancia y la Adolescencia de la CAE

Los últimos datos disponibles muestran que casi la mitad de la población potencialmente usuaria desconoce las medidas de apoyo a las familias, lo que indica que el reto de la difusión efectiva persiste ([Gobierno Vasco](#), 2023a).

Figura 29: Familias que conocen determinadas medidas de apoyo a las familias por tipo de hogar o familia (2023)

	A familias con hijos/as	Excedencia laboral cuidado <3	Contratación cuidado <14	Reducción jornada cuidado <12	Excedencia cuidado dependientes	Reducción jornada cuidado dependientes	Ayuda monomarental o monoparental por excedencia 1º año
TOTAL	37.98	35.55	16.41	36.46	34.33	32.63	20.04
UNIPERSONAL	27.80	27.91	12.83	28.61	29.53	27.83	15.53
PLURIPERSONAL NO FAMILIAR	20.38	15.41	5.43	15.34	27.05	25.45	18.04
FAMILIAR SIN NÚCLEO	22.20	17.24	11.08	16.73	22.43	19.51	14.58
NUCLEAR SIN HIJOS/AS	36.32	32.28	14.59	30.78	35.20	33.70	19.72
NUCLEAR CON HIJOS/AS	53.63	49.28	23.16	52.66	42.56	40.85	26.93
MONOPARENTAL	32.00	30.25	13.96	32.24	28.01	26.07	14.79
POLINUCLEAR	36.95	43.60	17.91	31.52	22.50	20.54	21.49

Fuente: EFH (Gobierno Vasco)



Al analizar el conocimiento de distintas medidas según el tipo de hogar, llama la atención que de las familias nucleares con hijos/as únicamente el 52% conoce la opción de reducción de jornada por cuidado de menores de 12 años. Este porcentaje se ha reducido desde 2015, cuando lo conocían el 58% de las familias. Por otro lado, de las familias con hijos/as, únicamente el 23% conoce la medida de apoyo para la contratación de cuidado de menores de 14 años, siendo la menos conocida de todas las medidas y una de las más recientes en haber sido aprobadas. Además, de las personas que han accedido en algún momento a servicios de apoyo a las personas y familias, el 66% las considera insuficiente o limitadas ([Gobierno Vasco](#), 2023a).

Asimismo, el diagnóstico para la elaboración del V Plan reitera la necesidad de "difusión en lectura fácil y comprensible" de la información sobre ayudas y prestaciones, algo en lo que viene insistiendo el Ararteko desde 2015 en sus informes anuales (Ararteko, [2016](#), [2019](#), [2020](#), [2021](#), [2022](#), [2023](#), [2025](#)). En ellos señala la falta de información clara y accesible en los procedimientos, la excesiva carga documental —constatando la exigencia de presentación de documentación que no es indispensable— y los retrasos en la resolución de ayudas, lo que afecta directamente al acceso de las familias a las políticas de apoyo y a la confianza en las instituciones. Esta crítica se vincula con la necesidad de reforzar la dimensión informativa y de acompañamiento, incluidas mejoras en Zuzenean y en la web informativa del Gobierno Vasco, clave para garantizar la parentalidad positiva.

Para pedir la subvención por reducción de jornada, cada cuatro meses tengo que hacer los mismos papeles, y ellos tienen acceso a ver que estoy trabajando en el mismo sitio ... o sea, es absurdo. (Grupo de discusión con familias).

En este sentido, el Ararteko ha subrayado también de manera recurrente la necesidad de prestar una atención específica a los colectivos más vulnerables, destacando la importancia de reforzar la información y el asesoramiento dirigidos a familias monoparentales, de origen extranjero o con menos recursos, que suelen encontrar mayores barreras en los trámites administrativos (Ararteko, [2016](#), [2020](#), [2021](#), [2022](#), [2023](#), [2025](#)). De hecho, el nivel de conocimiento de las ayudas es más bajo en el caso de las familias monoparentales ([Gobierno Vasco](#), 2023a).

Mi hija necesita apoyo con el euskera en el colegio porque venimos de fuera y no podemos ayudarla, nos esforzamos en dar todos los papeles complicados que nos piden y luego tardan mucho y tenemos que llamar constantemente para saber cómo va a la tramitación. (Grupo de discusión con familias).

Los informes del Ararteko han reconocido algunos avances en los últimos años — como el fortalecimiento de portales digitales ([Zuzenean](#), [Gurasotasuna](#), [Kontzilia](#), [Guía de Recursos para las Familias](#)), la mayor oferta de materiales bilingües y



campañas de sensibilización— que responden parcialmente a sus críticas. Sin embargo, insiste de forma reiterada en que las medidas son insuficientes y que persisten problemas estructurales de claridad, simplificación y accesibilidad, especialmente para los colectivos vulnerables, donde la brecha digital y la complejidad administrativa siguen siendo un obstáculo.

Tienes que buscar todo tú misma y preguntar en un sitio o en otro, buscar en Internet, llamar a teléfonos que nunca contestan como el SEPE, diputación o el ayuntamiento y siempre te mandan buscar en la página web. (Grupo de discusión con familias).

Debería haber una atención pública acorde con la realidad: la tramitación online no es la general, mayor franja horaria y ser más accesible. (Entrevista con entidad del tercer sector).

Pese a esos avances en la digitalización de la información, el Ararteko ha señalado en numerosas ocasiones, la preocupación que suscita el hecho de que, tanto la atención presencial como la comunicación telefónica, estén siendo sustituidos por canales telemáticos, lo que, en algunas personas, puede dificultar, incluso imposibilitar, la comunicación con las administraciones públicas. El Ararteko reitera que la tenencia de dispositivos electrónicos como un teléfono móvil no significa tener capacidad de realizar trámites administrativos eficaces, lo que obliga a que los cambios que se quieran introducir en este sentido se realicen con la información y el acompañamiento adecuado a la ciudadanía (Ararteko, 2023).

4.3.2. Programas y actuaciones para la parentalidad positiva

Durante la última década, la parentalidad positiva ha ocupado un lugar estratégico dentro de las políticas públicas de apoyo a las familias en Euskadi. Lejos de ser una moda pasajera o una mera aspiración teórica, este enfoque se ha ido consolidando progresivamente como un eje fundamental de la acción institucional, respaldado tanto por evaluaciones técnicas como por decisiones políticas de alto nivel. Su evolución ha estado marcada por una creciente orientación preventiva y universalista, así como por un reconocimiento explícito como política de inversión social.

Ya en el *Informe de evaluación del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la CAPV (2011–2015)* (Gobierno Vasco, 2017), la parentalidad positiva fue señalada como el ámbito con mayor desarrollo dentro del conjunto de medidas implementadas, destacándose su capacidad para detectar tempranamente situaciones de riesgo o desprotección en la infancia. Sin embargo, también se



identificaron áreas de mejora: se apuntó la necesidad de avanzar hacia una oferta más universal y mejor coordinada con los sistemas educativos, sanitarios y con los servicios municipales.

Un punto de inflexión se produjo en 2018 con la aprobación del *Pacto Vasco por las Familias y la Infancia* (Gobierno Vasco, 2018a), que reforzó el compromiso político conjunto en torno a este ámbito. Este pacto supuso no solo un reconocimiento a las acciones ya desplegadas, sino también un impulso decisivo para consolidar la parentalidad positiva como una línea prioritaria de actuación. En coherencia con este marco, el *IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2018-2022* (Gobierno Vasco, 2018b) la elevó a la categoría de objetivo estratégico. Su formulación concreta apostaba por el fomento de habilidades parentales, la promoción del apego seguro y el acompañamiento a familias en dificultades, con un enfoque centrado en la prevención y el buen trato.

La evaluación de dicho plan, presentada en 2024, confirmó un alto grado de ejecución en este ámbito. Se valoró especialmente la consolidación de programas basados en evidencia científica. No obstante, también se subrayaron algunos retos persistentes: la falta de una adecuada transversalidad interdepartamental y, sobre todo, la necesidad de garantizar una cobertura homogénea en todos los municipios y territorios de la Comunidad Autónoma. Esta trayectoria ha culminado recientemente con un importante hito normativo: la aprobación de la *Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia*, que reconoce expresamente la parentalidad positiva como uno de los principios rectores de las políticas públicas de apoyo a las familias, dotándola así de un respaldo legal e institucional sólido.

De cara al futuro, el borrador del V Plan Interinstitucional (2025–2029) (Gobierno Vasco, 2025d) mantiene esta línea de actuación como una de sus prioridades, dentro del objetivo de apoyar a las familias en las tareas de crianza. El nuevo plan se alinea claramente con el enfoque de inversión social, destacando el papel de la parentalidad positiva en la prevención de riesgos, la promoción de la salud mental infantil y el fortalecimiento de la corresponsabilidad en los cuidados.

En paralelo a esta evolución estratégica, se ha producido un despliegue constante y diversificado de programas concretos en el ámbito de la parentalidad positiva, impulsado por distintos niveles institucionales y actores sociales. Desde que en 2014 el Ararteko publicara su informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias, se ha pasado de acciones formativas centradas en profesionales a un entramado más estable que incluye recursos digitales, campañas de sensibilización y servicios especializados, enmarcados en un ecosistema claramente multinivel y multiagente.

El **Gobierno Vasco** ha jugado un papel protagonista en este proceso. Desde sus inicios, ha liderado el impulso a la parentalidad positiva, que ha desarrollado a través



de distintos ejes. El primero tiene por objetivo la generación de conocimiento científico (estudios de investigación aplicada dedicados a la conciliación, los factores de riesgo y protección o las competencias parentales, entre otros). En paralelo, campañas de sensibilización como *“No te lo pierdas”*, *“El juego compartido”* o *“Aitarekin. Tu tiempo, tu mayor legado”*, esta última centrada en el rol de los hombres en los cuidados. La formación y orientación a profesionales y familias constituye otro de los ejes, en el que destaca la generación de recursos digitales con la puesta en marcha en 2014 del portal *Gurasotasuna*, repositorio de información y materiales sobre parentalidad positiva. En este contexto de sensibilización y formación hay que mencionar el programa *Gizonduz*, promovido por Emakunde, que ha contribuido a reforzar la perspectiva de corresponsabilidad y paternidad activa, con un número creciente de participantes cada año.

Una dimensión especialmente destacable del trabajo del Gobierno Vasco ha sido la promoción de programas piloto que han sentado las bases para su posterior extensión. Así, programas como *Lehen-Urratsak*, *Hazkuntza* o *Atxikimenduan* introdujeron metodologías innovadoras para fortalecer los vínculos familiares, fomentar el apego seguro y promover la sensibilidad parental en el ámbito sanitario. Estos últimos acabaron siendo integrados en el [*Plan de Salud Euskadi 2030*](#) (Gobierno Vasco, 2023c) reflejando así una articulación transversal con el sistema sanitario.

La atención directa a familias en conflicto se ha articulado a través del Servicio de Mediación Familiar, que ha experimentado un notable crecimiento en la última década. Destaca también el servicio de terapia familiar derivado de la mediación, iniciado como experiencia piloto en 2020 y consolidado en 2022.

En el plano foral, las **diputaciones** han desempeñado un papel más centrado en la intervención especializada, dirigida a familias en contextos de riesgo o elevada conflictividad. De hecho, aunque estos recursos pueden reforzar el ejercicio de las funciones parentales, vienen definidos como servicios de protección a la infancia y la adolescencia y de intervención socioeducativa. Así, en Bizkaia, el programa *Hobetzen*, activo desde antes de 2014, se ha consolidado como un recurso terapéutico ante la violencia filio-parental. Está prevista además la implementación del programa *Egokitzen*, dirigido a familias inmersas en separaciones conflictivas. En Gipuzkoa, el enfoque ha sido más universalista con la iniciativa *TREBA*, un programa que combina formación ciudadana (a través de *TREBA Gurasoak*) con capacitación profesional (*TREBA Profesionales*). Este modelo ha experimentado un crecimiento significativo, tanto en cobertura territorial como en número de actividades. En Álava, en cambio, no se identifican programas propios con esta orientación, más allá de talleres vinculados a planes de salud pública, como es el caso del [*IV Plan Foral para la Prevención Comunitaria de las Adicciones \(2021-2026\)*](#) (Diputación Foral de Álava, 2022).



La intervención de las diputaciones refleja, en definitiva, una notable asimetría territorial en el acceso a apoyos de parentalidad positiva, lo que refuerza la necesidad, ya señalada en varias evaluaciones, de mejorar la coordinación interinstitucional y avanzar hacia una oferta más equitativa y coherente.

En cuanto a los **ayuntamientos**, su cercanía a las familias los convierte en actores clave, aunque también aquí se constata una gran disparidad. Si bien en 2023 se contabilizaban programas en 71 municipios, no se dispone de un mapeo sistemático actualizado desde 2012, y las evaluaciones insisten en la necesidad de recoger, analizar y coordinar mejor estas iniciativas. A pesar de ello, las capitales vascas se han consolidado como referentes por su innovación y continuidad.

Vitoria-Gasteiz, referente en la CAE por la continuidad de sus programas, ha desarrollado desde 2009 un modelo pionero y estructurado, con una amplia red de acciones integradas en los sucesivos planes locales de infancia y adolescencia. El *Programa de Parentalidad Positiva del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 2018-2022* (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2019), integrado en el *II Plan Local de Infancia y Adolescencia de Vitoria-Gasteiz* (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2018) marcó un salto cualitativo en la planificación municipal. Incorpora herramientas digitales como *Gurasoonlinegasteiz*, guías de apoyo, vídeos divulgativos y campañas como *Gota a gota*, además de talleres y actividades presenciales en centros cívicos y escuelas infantiles. También programas específicos como *Harreman* (para violencia filio-parental), *Egokitzen* y *Descubre tu potencial*, este último basado en visitas domiciliarias y orientación preventiva para familias con hijos e hijas de 0 a 3 años.

Donostia/San Sebastián ha apostado decididamente por programas basados en evidencia científica. Junto a las tradicionales *Guraso Eskolak*, en colaboración con las AMPAs, y el Programa Guía de Parentalidad Positiva en el capítulo de recursos universales, ha incorporado programas selectivos y especializados de gran relevancia. Desde *Incredible Years* (De Paul, 2015) hasta *Attachment Video Intervention (AVI)*, pasando por *Safe Care*, el municipio ha logrado articular una oferta evaluable y reconocida. También mantiene y ha asegurado la continuidad del programa *Egokitzen* como recurso estable.

Por su parte, **Bilbao** ha mantenido y consolidado su red de escuelas de madres y padres (*Bilboko Guraso Eskolak*) como principal dispositivo municipal, en colaboración con centros educativos y asociaciones de familias. Aunque con menor despliegue de programas evaluados científicamente, su labor sostenida constituye una base sólida sobre la que podrían desarrollarse nuevas iniciativas.

En conjunto, este recorrido evidencia una evolución cualitativa significativa en la parentalidad positiva en Euskadi, donde se ha pasado de actuaciones aisladas y piloto a una red institucional con apoyos normativos, reconocimiento político y propuestas basadas en evidencia. No obstante, persisten desigualdades territoriales



y retos de gobernanza compartida que deberán abordarse en el nuevo ciclo de planificación.

4.4. Otras medidas de políticas sectoriales con alto impacto en las familias con hijos e hijas

Entendiendo la política de apoyo a las familias como una política transversal que incorpora la “perspectiva de familia” a distintas políticas sectoriales, se analiza en este apartado la evolución de aquellas políticas sectoriales, consideradas en el informe al que se hace seguimiento, como de alto impacto en las familias, en la medida en que afectan directamente a las condiciones económicas y materiales en las que se desarrollan los proyectos familiares.

Tomando como referencia el contexto sociodemográfico presentado en capítulos anteriores y, en particular, la evolución de los factores con mayor incidencia en las familias, se analizarán dos de ellas: las vinculadas a la vivienda y a la garantía de ingresos. Se trata, a su vez, de dos de las temáticas sobre las que más quejas se reciben en el Ararteko por tener una relación con las condiciones materiales que permiten a las familias tener un nivel de vida adecuado, tal y como se recoge en los informes anuales de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia (Ararteko, [2023](#), [2024](#), [2025](#))

4.4.1. Vivienda

El derecho a una vivienda digna y adecuada está estrechamente vinculado a la cláusula de Estado social. Forma parte intrínseca del sistema de bienestar y satisface un requisito elemental como es la dignidad de la persona. La vivienda es también precondition para el adecuado ejercicio y garantía de otros derechos como la educación, la protección de la salud o el trabajo. En definitiva, es el punto central de cualquier interacción de la vida diaria.

Los últimos estudios del Observatorio Vasco de la Vivienda sobre el estado del mercado residencial en Euskadi (Gobierno Vasco, 2025g) y de la evolución de la demanda de vivienda protegida (Gobierno Vasco, 2025h), constatan la persistente tensión del mercado y el crecimiento de la demanda de vivienda pública. En datos de estos estudios, el precio del alquiler se había incrementado un 5,8% en el último año y el esfuerzo medio de los hogares para pagar el arrendamiento alcanzaba el 37,9% de su renta. Etxebide contaba con 99.872 solicitudes activas, casi 10.000 más que el año anterior (+10,5%), de las cuales, ocho de cada diez correspondían al régimen de alquiler. Las unidades convivenciales solicitantes presentaban un nivel medio de ingresos anual inferior a 16.000 euros, lo que les impedía acceder a una vivienda en el mercado libre, incluso en el caso de la vivienda protegida en compra.



Por otro lado, como se ha mencionado en el capítulo II, el retraso en la edad de emancipación de los hijos e hijas y el inicio de un proyecto familiar propio viene condicionado en buena parte por los problemas de acceso a la vivienda de la población joven. Esta situación habla de una demanda latente de vivienda, que no se materializa, y que incrementaría los datos de solicitantes de vivienda.

En el caso concreto de las familias con hijos e hijas, según el informe publicado por Save the Children [El coste de la crianza en Euskadi 2022](#) (Save the Children, 2022), en el que se cuantifica el coste de la crianza para las familias en Euskadi, la vivienda era en aquel año la partida que más peso tenía sobre el total del coste y la que más había aumentado en comparación con el cálculo realizado en el informe anterior de 2018. En la nueva edición de 2024 del informe, urgido por la evolución de la inflación y el aumento de los precios de la vivienda, las materias primas y la energía, se volvía a constatar que la partida de gasto que más recursos consumía en las familias con hijos e hijas era la vivienda.

Ciertamente, el acceso a la vivienda es fuente de preocupación para las familias. Según datos de la serie del Sociómetro Vasco, elaborado por el Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco, la vivienda se ha situado en los últimos años entre los tres principales problemas de la CAE a juicio de la ciudadanía consultada, alcanzando en 2025 (Gobierno Vasco, 2025e) la primera posición de los principales problemas sociales, seguido de los ligados al mercado de trabajo y la sanidad.

Como ya ha quedado expuesto en el capítulo III, el marco legal y autonómico en materia de vivienda y urbanismo conforman un contexto legal favorable para el disfrute de una vivienda digna y adecuada en la CAE, que, sin embargo, no se ha visto correspondido con un nivel de ejecución similar, en buena medida por razón de la escasez del parque público de vivienda (debido en parte a las dificultades de gestión con los actores privados) y por la insuficiencia de estas herramientas legales para frenar hasta la fecha la escalada de precios y el tensionamiento del mercado de la vivienda.

Además, es significativa la demora en la concreción del marco jurídico del derecho promulgado en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, que, hasta la aprobación del [Decreto 147/2023, de 10 de octubre, del derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda](#), venía regulándose por una disposición transitoria y por la [instrucción 1/2016, de 4 de noviembre](#), de la Viceconsejería de Vivienda, sobre la gestión de la prestación económica de vivienda. Al citado decreto hay que agradecerle, en todo caso, que facilitara la inscripción de las personas extranjeras en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida “Etxebide”, al suprimir el requisito de disponer de una autorización de residencia en vigor.



Es reseñable, de igual manera, que las familias monoparentales vieran reconocida su especial necesidad de vivienda y se les atribuyera una puntuación adicional de 10 puntos en la baremación.

También recientemente el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco ha ido incorporando algunas de las medidas previstas en la normativa estatal ([Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda](#)), como pudiera ser la [instrucción interna 2/2023](#) sobre el trámite de conciliación o intermediación previo a la interposición de una demanda judicial que pueda derivar en un lanzamiento de personas o unidades familiares en situación de vulnerabilidad económica de su vivienda habitual, la delimitación de las zonas tensionadas o el [protocolo](#) (Gobierno Vasco, 2024e) para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 18 de la ley estatal de vivienda, que regula a la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado.

En lo tocante a los apoyos a la emancipación de las personas jóvenes en el ámbito de la vivienda, el Gobierno Vasco ha impulsado dos líneas de ayudas: [Gaztelagun](#) y [Emantzipa](#), también de alcance limitado por los requisitos de renta y precio del alquiler.

A fecha de hoy, los desafíos para las políticas públicas de vivienda se podrían formular en torno a:

- Insuficiencia de la cuantía fijada para la prestación económica que sustituye al disfrute de una vivienda de protección pública. En 2024 se fijó en 300€, cantidad del todo insuficiente para hacer frente a los gastos de alquiler en el mercado libre, que según el informe de resultados de la [Estadística del mercado de alquiler \(EMAL\), Informe de 2024](#) (Gobierno Vasco, 2025f), publicado por el Órgano Estadístico del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana del Gobierno Vasco, el precio medio en la Comunidad Autónoma de Euskadi era ya de 754,30 € mensuales.
- Problemas de acceso a una vivienda digna, adecuada y económicamente accesible, al no superar el inmueble la ratio de 15m² por persona integrante de la unidad familiar. Problemas de sobreocupación.
- Necesidad urgente de una vivienda de protección pública en régimen de alquiler. A la insuficiente oferta de viviendas de protección pública se le añaden, en algunos casos, problemas derivados de la fijación de requisitos que limitan la participación de determinados colectivos, como pudiera ser el caso de familias numerosas o familias separadas.
- Dificultades a las que tienen que hacer frente las familias en situación de emergencia residencial tras la pérdida de su domicilio habitual, relacionadas con el procedimiento extraordinario de adjudicación de vivienda, en el que se encuentran implicados los servicios sociales, que han de informar de la situación de vulnerabilidad. Falta de información suficiente para poder iniciar



la tramitación de la solicitud de adjudicación directa de una vivienda y ausencia de una resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

4.4.2. La garantía de ingresos

Desde su implantación en Euskadi, según se desprende de la propia exposición de motivos de la Ley 14/2022, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos se había mostrado históricamente capaz de reducir las tasas generales de pobreza entre el 35% y el 40%. No obstante, dicho sistema anterior, había mostrado también ineficiencias en lo que se refiere a la capacidad de acceso, a las cuantías percibidas en función de la composición y tamaño de las familias y de las unidades convivenciales, y en cuanto a la consideración de población en situación de especial vulnerabilidad, como eran las personas refugiadas, las víctimas de trata, las víctimas de violencia de género, y las personas menores de edad atendidas por el sistema de protección.

Diversas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Save the Children, habían alertado la necesidad de modificación y adaptación del mecanismo que venía evidenciando limitaciones estructurales para responder adecuadamente a los cambios sociales y a la emergencia de nuevas realidades socioeconómicas (*Desheredados*, 2017). El propio Ararteko presentó un *Informe-diagnóstico con propuestas de mejora sobre las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación complementaria de Vivienda por Lanbide, 2017* (Ararteko, 2017a).

A finales de 2022, se aprobó Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, que, tal y como se ha mencionado en el capítulo III, vino a modificar los criterios de acceso y las cuantías para las familias: amplía la protección para familias con hijos e hijas a cargo, especialmente para las monoparentales y familias con personas menores en situación de vulnerabilidad, y simplifica los trámites de acceso, reforzando el carácter garantista del sistema. Con esta modificación del Sistema de Garantía de Ingresos se propone profundizar en la aplicación del enfoque familiar y amigable con la infancia propugnado, multiplicando, específicamente, su capacidad para combatir la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la exclusión social.

Con ello, sin duda, se daba respuesta a una de las recomendaciones recogidas en el Informe Extraordinario del Ararteko de 2014, relacionada con la necesidad de modificar los criterios que determinan la cuantía de la denominada Renta de Garantía de Ingresos, de forma que se considerase en mayor medida el tamaño familiar.

A fecha de emisión del presente estudio, tras más de 30 años de desarrollo, las prestaciones económicas que componen el Sistema Vasco para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión constituyen un pilar fundamental para asegurar unas



condiciones de vida dignas para las familias con hijos e hijas en situación de vulnerabilidad.

En efecto, son cada vez más las familias con descendencia que se benefician de la renta de garantía de ingresos (RGI) y, en su caso, del ingreso mínimo vital (IMV), como prestación “suelo” y de regulación y financiación estatal. El diagnóstico de situación para la elaboración del V Plan Interinstitucional de apoyo a la infancia, la adolescencia y las familias en Euskadi (Gobierno Vasco, 2025a) estima que aproximadamente un 5 % del total de familias con personas menores a cargo en Euskadi son perceptoras de la renta de garantía de ingresos (RGI), una cifra que ha aumentado de manera significativa en los últimos años. En especial, destaca el incremento que se dio entre el 2021 y el 2023, cuando el número de familias con hijos e hijas perceptoras llegó a duplicarse, pasando de 7.157 a 14.961 unidades; en 2023, estas familias representaron el 26,6 % del total de beneficiarios de la RGI. Una posible explicación a este aumento notable parece encontrarse en la aprobación de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, reguladora del sistema de garantía de ingresos en Euskadi, que supuso la mejora de la protección que la RGI ofrece a las familias con hijos e hijas. A partir de este principio, la norma incorpora una serie de medidas de acción positiva para las familias con descendencia:

- En primer lugar, una medida de notable impacto es que se prevén complementos del 30% por cada hijo e hija que conforman la unidad de convivencia, así como un complemento del 25% a familias monoparentales.
- Además, la norma relaja un requisito importante de acceso a la prestación, como es el periodo exigible de empadronamiento, al requerir un año de empadronamiento y residencia efectiva en algún municipio de Euskadi a las familias con personas menores de edad, frente a los tres años de aplicación general.
- En lo que respecta a la suspensión y extinción de la prestación, la norma introduce mecanismos específicos de protección de las familias. Así, se prevé que la suspensión cautelar de la prestación no afecte a la cuantía base de la prestación cuando la unidad de convivencia incluya a menores de edad, y se busca cierta coherencia con las políticas de conciliación de vida familiar y laboral al no proceder la suspensión o extinción ante el rechazo de una oferta de empleo o formación por motivo de conciliación. En casos de extinción de la renta a familias con hijos e hijas, de forma excepcional, se podrá conceder al RGI por un periodo de un año, siempre que se cumplan ciertos requisitos. Esto pretende reforzar la protección del interés superior del menor.

Además, el Sistema Vasco de Garantía sigue evolucionando para incorporar avances para las familias con hijos e hijas. El recientemente aprobado [Decreto 189/2025, de 7 de octubre](#), de los estímulos al empleo de aplicación a las personas beneficiarias



de la renta de garantía de ingresos y de las ayudas de emergencia social, establece una bonificación para las familias monoparentales, de cuantía fija, en relación con el coste de oportunidad asociado a la crianza.

En todo caso, a pesar de los avances, persisten problemas que afectan el acceso a las prestaciones, siendo quizás el más preocupante el “*non take up*” tanto en la RGI como en el IMV, que hace preguntarse por la razón por la que familias que pudieran necesitar esta prestación, y que pueden tener derecho a la misma, no formalizan la solicitud.

Desde la propia institución del Ararteko se ha insistido en la necesidad de reducir las brechas de acceso a las políticas de apoyo a la familia, lo que en el ámbito académico se conoce como la existencia de un posible “*non take-up*”¹², es decir, la brecha existente entre el derecho teórico y el uso efectivo de la ayuda, y que las propias organizaciones que trabajan con las familias identifican:

Hay un gran problema de ‘non take up’ de ayudas por parte de las familias, por desconocimiento y por rendirse cuando las quieren solicitar, es como hacer un cubo de rubik, y más para personas en situación de pobreza sin capacidades digitales. (Grupo de discusión con la Comisión de Derechos de Infancia, Adolescencia y Juventud de Sareen Sarea).

Se trata de un problema relevante porque limita el impacto real de las políticas públicas y puede dejar sin apoyo a las familias que más lo necesitan, además de estar limitando los avances en la corresponsabilidad en el cuidado, al ser los hombres los que menos se están acogiendo a este tipo de ayudas.

Las causas que hay detrás del non take-up, suelen ser varias:

- Falta de información: los cuidadores no conocen la existencia de la ayuda.
- Complejidad burocrática: trámites largos, requisitos poco claros o excesiva documentación.
- Estigmatización o barreras culturales: algunas personas no quieren pedir ayuda por orgullo, miedo a ser juzgadas o por considerar que el cuidado debe resolverse en la familia.
- Costes ocultos: aunque la ayuda sea “gratuita”, puede implicar tiempo, transporte o gestiones que desincentivan su solicitud.
- Inadecuación: la ayuda no se ajusta a las necesidades reales (por ejemplo, horarios que no coinciden con la situación del cuidador).

¹² Non take up: se refiere al fenómeno por el cual hay personas que, a pesar de cumplir los requisitos, no perciben las ayudas a las que tendrían derecho.



CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se ha reducido el tamaño de las familias en la CAE. Crecen las familias unipersonales y las compuestas por personas de más de 65 años y disminuyen las nucleares con hijos e hijas.

En los últimos diez años el número de hogares se ha incrementado en 75.000 hogares más, sin que apenas haya habido un aumento de la población, lo que evidencia una transformación profunda de la composición de las familias y los hogares en la CAE, que ven reducido su tamaño.

Los hogares formados por una sola persona y aquellos sin hijos e hijas ya constituyen la mitad de las familias vascas, lo que significa que en la mitad de los domicilios no hay niños, niñas, ni adolescentes conviviendo. Por otra parte, dentro de las familias unipersonales, que son las que más crecen en los últimos años, se está dando un envejecimiento progresivo. Es decir, el tipo de familia con más proyección durante los últimos años en la CAE se compone, sobre todo, de personas jubiladas o próximas a la jubilación. La sociedad vasca se encuentra inmersa en un proceso de envejecimiento poblacional derivado de la disminución progresiva de las tasas de natalidad y del aumento de la esperanza de vida.

Coincidiendo con los datos de evolución de la composición de los hogares y del envejecimiento paulatino de la población vasca, desde 2022 el cuidado de personas dependientes ya supone un problema mayor que el cuidado de los hijos e hijas. Esto último anticipa cual será la demanda de cuidados de las familias vascas en un contexto de caída de natalidad y de progresivo envejecimiento de la población.

RECOMENDACIONES:

Si bien el estudio ha centrado su foco de análisis en las políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas, la contundencia de los datos demográficos destacados en la conclusión anterior -más allá de la necesidad general de apoyo a la crianza, a la emancipación y a la construcción de nuevos proyectos de familia- ponen de relieve también la necesidad de un refuerzo de la atención pública a la realidad



del cuidado de las personas dependientes o mayores solas, como elemento destacado de una política transversal de apoyo a las familias. Para ello, se recomienda:

1. Reorientar las políticas familiares al ciclo vital completo, incorporando de forma explícita el apoyo a los cuidados de larga duración (personas mayores, dependientes y con discapacidad) como parte de la política de familia, no solo de servicios sociales.
2. Aliviar a las familias mediante el refuerzo de medidas de “desfamiliarización” de los cuidados, entre las cuales se plantea la conveniencia de impulsar: más servicios de atención domiciliaria y centros de día, que ofrezcan respiro para personas cuidadoras; el despliegue de redes de cuidados comunitarios de proximidad en coordinación con ayuntamientos.
3. Diseñar medidas específicas para hogares unipersonales de personas mayores, abordando fórmulas para paliar la soledad no deseada, favorecer la accesibilidad de la vivienda, contrarrestar la brecha digital y ofrecer apoyo para la gestión de trámites administrativos.

.....

La inmigración ya determina la composición de la sociedad vasca hoy y la estructura de las familias en el futuro. 1 de cada 3 niños y niñas que nacen en Euskadi lo hacen en una familia de origen extranjero.

La evolución de los datos de la última década muestra cómo la contribución a la natalidad de las madres de nacionalidad extranjera es cada año más relevante en la CAE. Una contribución que no solo se observa en la natalidad, sino que se evidencia en todos los ámbitos de la sociedad. Son estas personas las que sostienen el saldo poblacional de la CAE en un contexto de caída de natalidad y envejecimiento progresivo. En los últimos años el porcentaje de población extranjera ha crecido más de 10 puntos porcentuales, pasando del 2,2% que suponían en 2001, al 13,5% de 2024 en el total de la CAE.

RECOMENDACIONES:

4. Promover el acceso de familias con hijos e hijas al servicio público de orientación socio jurídica en materia de extranjería, con el objetivo de: 1) evitar situaciones de irregularidad administrativa; 2) preparar la reagrupación familiar.



5. Incluir un enfoque respetuoso con la diversidad cultural en la planificación de programas, servicios y ayudas dirigidos a familias.

.....

Las familias monoparentales, el modelo de familia en el que más incide la pobreza y la desigualdad.

Si bien no se ha producido un crecimiento significativo de las familias monoparentales en la CAE, son el modelo de familia en las que más incide la pobreza y la desigualdad económica (31 % de las familias monoparentales viven en situación de pobreza de mantenimiento).

Esta situación de especial vulnerabilidad requiere de un reconocimiento jurídico que reconozca su situación singular y los derechos que de esta pudieran derivar en clave de acciones positivas, que garanticen el desarrollo de las prestaciones o ayudas económicas necesarias para asegurar el desarrollo de sus funciones y el bienestar de sus miembros.

.....

Cambios en el imaginario social de las funciones de la familia: de la subsistencia a la satisfacción personal y la calidad del vínculo.

En las últimas décadas, la percepción del objetivo final de la familia en Euskadi ha transitado desde un modelo centrado en la supervivencia económica, la reproducción y la estabilidad institucional, hacia un modelo orientado a la búsqueda del bienestar subjetivo, la felicidad y la realización personal.

En consecuencia, la familia en Euskadi se reconfigura como un proyecto de vida afectivo y electivo, más que como una estructura obligada para la subsistencia, integrando la satisfacción personal y la calidad del vínculo como criterios principales de éxito. Estos cambios internos tienen lógicamente consecuencias en el apoyo demandado por las familias en materia de políticas públicas, que deben adaptarse a las nuevas realidades organizativas internas y a unos objetivos y necesidades familiares diferentes.



RECOMENDACIONES:

6. Favorecer la integración en las políticas públicas de apoyo a las familias de nuevos paradigmas sobre las necesidades de las familias, incorporando en aquellas una mirada cualitativa, no solo de inversión global, sino que oriente esas inversiones a finalidades cualitativamente adaptadas a esas nuevas necesidades.

Avances en el reconocimiento social de los diferentes tipos de familia que, sin embargo, no se ven acompañados suficientemente del necesario reconocimiento jurídico, lo que dificulta el diseño coordinado de las intervenciones que los distintos niveles institucionales dirijan a proteger a estas distintas tipologías de familias.

Se han dado avances clave en los últimos años con el desarrollo de derechos de filiación, parentalidad, nuevas categorías sobre maternidad o cambios de denominación en documentos oficiales que reconocen y visibilizan nuevos modelos de familia. Así y todo, España sigue sin contar con una Ley estatal integral de familias que garantice el reconocimiento jurídico a los diferentes tipos de familia.

Nos encontramos, así, con una diversidad de modelos familiares que suponen la pérdida de centralidad de la familia tradicional y un auge constante de otros tipos de familia como las monoparentales, homoparentales, separadas o reconstituidas.

Además, algunas de estas familias diversas presentan una especial vulnerabilidad, como es el caso de las familias monoparentales, con miembros con discapacidad o en situación de precariedad económica.

La falta de reconocimiento jurídico de estos modelos de familia, que ya no son minoritarios, dificulta el impulso de medidas específicas que garanticen su plena igualdad en el acceso a recursos públicos que garanticen el ejercicio de sus funciones relacionadas con el bienestar, el cuidado y la igualdad de oportunidades.

**RECOMENDACIONES:**

- 7.** Promover desde la Administración autonómica vasca la reflexión sobre la necesidad de que el legislador estatal impulse la aprobación de una Ley Estatal de Familias que:
 - reconozca jurídicamente la diversidad de modelos familiares;
 - fije definiciones unificadas (por ejemplo, de “familia monoparental”);
 - establezca estándares mínimos de protección y no discriminación para la diversidad de familias.
- 8.** Desarrollar en Euskadi un marco jurídico unificado de referencia sobre tipos de familia mediante una reforma de la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias, para:
 - Habilitar legalmente las futuras acciones positivas o de integración de la diversidad familiar de las distintas administraciones vascas mediante una conceptualización clara de los diversos modelos familiares y, en particular, de las familias en situación de vulnerabilidad.
 - Asegurar, en consecuencia, la proyección de estas categorías sobre las diferentes políticas sectoriales (vivienda, garantía de ingresos, fiscalidad, educación, sanidad, servicios sociales, cultura, deportes, etc.).
- 9.** Desarrollar, conforme al nuevo decreto de Gobierno Vasco de diciembre de 2025, un sistema de acreditación de familias monoparentales que sirva como llave de acceso a recursos específicos (baremación en vivienda, prioridad en ayudas, etc.).
- 10.** Revisar procedimientos administrativos, formularios y comunicaciones para que:
 - reflejen los diversos modelos familiares;
 - eviten requisitos implícitos basados en la familia nuclear tradicional.

.....



En los últimos años, el modelo vasco de protección social ha ido incorporando el enfoque de la inversión social y ofreciendo una mayor protección a los jóvenes y a las familias con hijos e hijas. Pese a ello, el gasto vasco en familia e infancia está todavía lejos del gasto que realizan la mayor parte de los países de la UE.

El paradigma de inversión social adoptado por la UE y asumido por las administraciones de la CAE concibe a las políticas de apoyo a la familia como inversiones estratégicas con retornos sociales, económicos y demográficos a largo plazo, siendo sus rasgos centrales la prevención, la atención al ciclo vital (especialmente la infancia), la activación y capacitación, la transversalidad y la legitimación de las políticas sociales como factor de crecimiento inclusivo y cohesión. En el caso de Euskadi, el nuevo paradigma se materializa en la promoción de políticas universales de apoyo, el reconocimiento de la diversidad familiar y la corresponsabilidad en los cuidados.

En consonancia con ello, el gasto realizado por las administraciones públicas vascas en políticas de familia e infancia, tal y como se definen en el sistema europeo de cuentas de la protección social, se ha incrementado desde 2008 en 422 millones de euros, superando en 2023 los 934 millones de euros. De esta forma, el gasto en familia ha pasado del 0,75% del PIB en 2008 al 1,01% en 2023, todavía lejos del 2,3% destinado en la UE como media en prestaciones familiares e infantiles.

RECOMENDACIONES:

- 11.** Reforzar la senda emprendida ya por las administraciones vascas para la convergencia hacia la media europea de gasto en familias, incrementando anualmente los esfuerzos presupuestarios en ese ámbito y priorizando inversiones con alto retorno social, de acuerdo con la evidencia internacional (apoyo económico a la crianza en primeros años de vida, educación y cuidados de primera infancia; políticas de conciliación y corresponsabilidad; reducción de la pobreza infantil).

Para ello, resultan idóneas herramientas como: 1) Los planes interinstitucionales de familias; 2) Otros instrumentos económicos-financieros y presupuestarios de las administraciones vascas.

- 12.** Fortalecer la evaluación de impacto de las políticas familiares (no solo de ejecución):



- incorporando sistemas de indicadores robustos en los planes;
- vinculando la continuidad y ampliación de programas a evidencias de efectividad.

13. Asegurar la transversalidad de la “perspectiva de familia” en las políticas sectoriales (vivienda, empleo, sanidad, educación, transporte), incorporando sistemáticamente el análisis de impacto en las diversas modalidades de familias.

14. Reforzar la coordinación interinstitucional, consolidando consensos, como el Pacto Vasco por las Familias y la Infancia, espacios de coordinación, como el Consejo Vasco de Familias, y herramientas, como los planes interinstitucionales. Todo ello, con un liderazgo político claro y órganos de seguimiento estables.

.....

En consonancia con el cambio de paradigma hacia la inversión social, el sistema de prestaciones económicas directas a las familias con hijos e hijas a cargo en la CAE ha ido evolucionando hacia la universalidad.

La renta estandarizada ha dejado de considerarse como criterio para determinar el acceso y la cuantía de las ayudas dirigidas a las familias. En la actualidad, toda familia con hijos e hijas a cargo puede ser beneficiaria de esta prestación, independientemente de su nivel de ingresos.

Durante estos diez años se ha pasado de un sistema de ayudas a la crianza que dotaba en un único pago de 900€ por el nacimiento o adopción del primer y segundo hijo, a un sistema de pago mensual de 200€ al mes para todos los hijos e hijas durante los primeros tres años, y de 100€ al mes hasta los 7 años en el caso de terceros hijos e hijas y siguientes.

A pesar de que ya se han anunciado ampliaciones y mejoras para el futuro inmediato, queda aún margen importante para el pleno despliegue de la universalidad y la automatización en el procedimiento.

**RECOMENDACIONES:**

- 15.** Avanzar hacia la universalidad efectiva y la automatización de las ayudas por hijos/as:
 - ampliando gradualmente la cobertura a todos los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años;
 - vinculando el reconocimiento inicial de prestaciones al propio registro del nacimiento y a la información fiscal y de padrón, reduciendo la necesidad de solicitud explícita.
- 16.** Revisar el diseño de los complementos para edades más costosas (13–17 años), aumentando los importes para adolescencia, conforme a la evidencia del mayor coste de crianza en esos tramos.



El sistema vasco de apoyo a las familias con hijos e hijas está compuesto, en realidad, por dos sistemas que conviven: las deducciones fiscales en el IRPF y las prestaciones económicas por hijo/hija, desarrolladas con fuerza en los últimos años. Las familias de rentas bajas pueden acceder, además, a prestaciones específicas o focalizadas (RGI y IMV-CAPI). El resultado de esta articulación del apoyo a las familias por tres vías distintas es un sistema falto de integración y coordinación.

La falta de un diseño común de los tres sistemas que actualmente están procurando el apoyo a las familias con hijos e hijas o, al menos, la falta de integración y/o coordinación de los nuevos desarrollos con los preexistentes, se traduce en problemas de ineficiencia en el gasto y escasa eficacia, derivados de lagunas y solapamientos.

Por otra parte, las familias se ven enfrentadas a un puzzle de ayudas, que, en ocasiones, no saben gestionar de la manera más adecuada, en lugar de tener a su disposición un sistema sólido y amplio de ayudas a la crianza.

RECOMENDACIONES:

- 17.** Introducir un sistema estable de evaluación e informes públicos sobre el conjunto del sistema de prestaciones familiares, que permita valorar:



- el impacto redistributivo total (por renta, tipo de familia, territorio);
- el efecto sobre la pobreza infantil y sobre la capacidad de las familias para tener el número de hijos o hijas deseado.

18. Avanzar hacia un diseño integrado de los tres pilares en los que se basan las prestaciones económicas de apoyo a las familias (prestaciones por hijo/a y conciliación, prestaciones de garantía de ingresos, política tributaria), para conseguir un esquema coherente de “prestación por crianza” con complementos por renta y edad.

19. Reducir solapamientos, lagunas y efectos no previstos entre IRPF, prestaciones por hijo/hija y RGI/IMV-CAPI, definiendo:

- reglas de compatibilidad claras;
- mecanismos de información cruzada, para evitar que un hogar pierda apoyos al pasar de un esquema a otro.

.....

Las políticas fiscales siguen siendo el principal instrumento de apoyo económico a las familias con hijos e hijas. Esta vía, sin embargo, no responde adecuadamente a las necesidades de las familias más vulnerables económicamente.

Todavía, en la actualidad, las políticas fiscales que permiten compensar costes a las familias (bien por cuidado de hijos/as, o de personas dependientes a su cargo), se siguen articulando a través de la declaración del IRPF. Este sistema, sin embargo, presenta algunas limitaciones.

Por una parte, es de difícil visibilización, en el sentido de que muchas familias que están siendo beneficiadas por ello no son conscientes de serlo. No obstante, su principal problema es que solamente aquellas personas y familias con un determinado nivel y estructura de ingresos puedan aprovecharse plenamente de estos beneficios, quedando fuera de sus efectos las familias de rentas más bajas, que, o bien no realizan la declaración del IRPF o bien sólo “recuperan” una parte de lo que les pudiera corresponder por la deducción por hijos e hijas.



RECOMENDACIONES:

20. Reeditar la recomendación dirigida, en su informe de 2014, por el Ararteko a las diputaciones forales y al Gobierno Vasco, relativa a establecer medidas de refuerzo de la coordinación sociofiscal –mediante estrategias integrales– y a avanzar en el desarrollo de iniciativas piloto que permitan comprobar su impacto.

De manera más concreta, se recomienda que las diputaciones forales exploren la posibilidad de realizar procesos pilotos para la aplicación experimental de un sistema de deducciones reembolsables, de forma que se pueda medir el impacto real (social y económico) y las consecuencias (positivas y negativas) de este modelo, para seguir avanzando en la universalidad del modelo de apoyo a las familias.

.....

El apoyo a las familias de rentas bajas y muy bajas procede en la CAE del sistema de garantía de ingresos, que en los últimos años ha mejorado la cobertura de las familias con hijos e hijas. Este sistema, sin embargo, sigue presentando altos niveles de falta de acceso de familias potencialmente beneficiarias por desconocimiento o dificultades burocráticas (*non take up*).

Tras más de 30 años de desarrollo, las prestaciones económicas que componen el Sistema Vasco para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión constituyen **un pilar fundamental** para asegurar unas condiciones de vida dignas para las familias con hijos e hijas en situación de vulnerabilidad. La Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco e Garantía de Ingresos y para la Inclusión ha ampliado la protección para familias con hijos e hijas a cargo, especialmente para las monoparentales y familias con personas menores en situación de vulnerabilidad, y simplifica los trámites de acceso, reforzando el carácter garantista del sistema. Con esta modificación del Sistema de Garantía de Ingresos se propone profundizar en la aplicación del enfoque familiar y amigable con la infancia propugnado, multiplicando, específicamente, su capacidad para combatir la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la exclusión social.



En todo caso, a pesar de que son cada vez más las familias con descendencia que se benefician de la RGI y, en su caso, del IMV, persisten problemas que afectan el acceso a estas prestaciones, siendo quizás el más preocupante el “*non take up*”.

RECOMENDACIONES:

21. Incidir de nuevo en la recomendación ya realizada en 2014 por el Ararteko dirigida a emprender acciones más contundentes contra el *non take up* en materia de prestaciones sociales de garantía de ingresos.

Se han producido avances significativos en cuanto a la garantía del derecho a la conciliación y de la corresponsabilidad en los cuidados, pero sigue existiendo una desigualdad por razón de sexo en lo que respecta a su asunción por hombres y mujeres. Los cuidados siguen estando altamente feminizados.

Durante la última década se ha promovido un cambio cultural hacia la corresponsabilidad en el cuidado, que se ha traducido en relevantes cambios normativos en la materia. Así, la evolución de los permisos parentales ha experimentado una transformación significativa desde 2019, tanto en términos normativos como en el patrón de uso por parte de las familias, avanzando hacia un modelo más equitativo, corresponsable y adaptado a la diversidad familiar.

Se han incrementado los permisos por nacimiento para madres y padres hasta su equiparación actual, a la vez que se han mantenido las prestaciones económicas de apoyo a la conciliación desarrolladas a partir de la Ley vasca de apoyo a las familias. En todo caso, la coexistencia de diferentes permisos y un calendario complejo de entrada en vigor de las diferentes medidas ha generado confusión entre las personas usuarias sobre qué corresponde retribuir, qué es retroactivo y cuándo se pueden solicitar los diferentes tipos de ayuda. Este desconocimiento ha podido dificultar el acceso a las prestaciones.

Además, si bien el porcentaje de solicitudes de ayudas para la conciliación presentadas por hombres ha experimentado un ligero incremento —pasando de valores en torno al 10-15% hasta cerca del 20%—, la brecha de género se mantiene prácticamente constante. Este patrón pone de relieve que las mujeres siguen



asumiendo mayoritariamente las responsabilidades de cuidado y que, a pesar de la existencia de incentivos y medidas de corresponsabilidad, su impacto aún es limitado.

RECOMENDACIONES:

22. Seguir avanzando en la recomendación dirigida a todas las administraciones vascas por el Ararteko en 2014, relativa a tomar medidas para sensibilizar socialmente a personas y empresas sobre la importancia de la corresponsabilidad en el cuidado de las personas, y sobre la necesidad de la conciliación de la vida familiar y laboral. De manera particular y con especial incidencia en:

- Reforzar las campañas específicas dirigidas a hombres sobre corresponsabilidad y derechos de conciliación, utilizando: 1) mensajes que cuestionen el rol tradicional de género; 2) ejemplos positivos de varones cuidadores; 3) difusión en centros de trabajo, sindicatos, patronales y medios.
- Introducir condiciones que favorezcan el uso por los padres de tramos de permiso no transferibles y bien retribuidos, así como de fórmulas de disfrute flexible (jornada parcial, periodos fraccionados) que faciliten su compatibilidad con el empleo.
- Vincular la promoción de la igualdad en el uso de permisos a la negociación colectiva y a la contratación pública, incorporando: 1) cláusulas sociales en contratos públicos que valoren planes de igualdad efectivos y datos de uso de permisos por sexo; 2) compromisos de Administración como empleadora de referencia (aplicación avanzada en el EBEP y normativa vasca).
- Reforzar el acompañamiento a empresas pequeñas y medianas en la aplicación de los nuevos derechos de conciliación (guías, formación, asesoramiento a PYMEs).

.....



Los avances en las políticas de apoyo a las familias muestran carencias en cuanto a su conocimiento y alcance.

Los últimos datos disponibles muestran que casi la mitad de la población potencialmente usuaria desconoce las medidas de apoyo a las familias, lo que indica que ha de abordarse con medidas efectivas el reto de la difusión y la accesibilidad a la información, especialmente la información y el asesoramiento dirigidos a familias monoparentales, migrantes o con menos recursos, que son quienes suelen encontrar mayores barreras en los trámites administrativos.

Para garantizar el impacto real de estas políticas, se hace imprescindible superar las barreras de acceso. Se trata de un problema relevante porque limita el impacto real de las políticas públicas y puede dejar sin apoyo a las familias que más lo necesitan (el nivel de conocimiento de las ayudas es más bajo en el caso de las familias monoparentales), además de estar limitando los avances en la corresponsabilidad en el cuidado, al ser los hombres los que menos se están acogiendo a este tipo de ayudas.

RECOMENDACIONES:

23. Convertir la Guía de Recursos para las Familias en un verdadero “punto único de información”:

- ampliando y manteniendo actualizada la base de datos interinstitucional;
- asegurando su usabilidad y accesibilidad (lectura fácil, idiomas, formato móvil).

24. Desplegar una estrategia proactiva de información y acompañamiento, utilizando:

- envíos automáticos tras el alta en el Registro Civil de nacimientos;
- canales escolares (centros educativos, AMPAs), centros de salud y servicios sociales de atención primaria;
- campañas específicas para barrios o territorios vulnerables.

25. Garantizar la atención presencial y telefónica accesible, con:

- agentes formados en diversidad familiar y en lenguaje claro;



- interpretación y mediación intercultural donde sea necesario;
- orientaciones claras desde Zuzenean hacia los programas o servicios que, en cada caso, puedan corresponder a la familia

26. Simplificar procedimientos y reducir carga documental, promoviendo:

- la interoperabilidad entre administraciones y la reutilización de datos ya obrantes en poder de la Administración (padrones, renta, etc.);
- formularios simplificados y auto-declaraciones, cuando sea posible.

27. Monitorizar el “no acceso” a las prestaciones (*non take-up*), incorporando indicadores por tipo de familia, sexo, edad y origen, y ajustando el diseño de las políticas cuando se detecten brechas persistentes.

A pesar del marco legal avanzado en la CAE, la insuficiencia del parque público de vivienda y la ineficacia de las herramientas legales existentes no logran frenar el alza del coste y la escasa oferta de vivienda, manteniendo la vivienda como la mayor preocupación de las familias en 2025.

Las dificultades en el acceso a una vivienda digna y los altos costes vinculados a ella tienen un gran impacto en el bienestar de las familias, como lo constatan múltiples estudios en los últimos años. En efecto, en Euskadi persisten fuertes tensiones en el mercado residencial, con precios de alquiler al alza, un esfuerzo económico excesivo de los hogares y una demanda creciente de vivienda pública que no puede satisfacerse. Los obstáculos en el acceso afectan especialmente a personas jóvenes y familias con hijos e hijas. En consecuencia, según el último sociómetro conocido, el acceso a la vivienda es la principal preocupación de las familias en 2025. No es de extrañar cuando el precio del alquiler se ha incrementado un 5,8% sólo en el último año y un porcentaje importante de hogares dedica cerca del 40% de su renta a los gastos de la vivienda.

El contexto favorable del marco jurídico vasco —reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda (Ley de Vivienda de 2015) y estándares urbanísticos elevados para la dotación de suelo destinado a la vivienda de protección pública (Ley del Suelo de 2006)— para el disfrute de una vivienda digna y adecuada de la CAE no se ha visto correspondido, sin embargo, con un nivel de eficacia práctica, en buena medida por razón de la escasez del parque público de vivienda (debido en parte a las



dificultades de gestión con los actores privados) y por la insuficiencia de estas herramientas legales para frenar hasta la fecha la escalada de precios y el tensionamiento del mercado de la vivienda.

RECOMENDACIONES:

28. Incrementar significativamente el parque público de vivienda en alquiler, priorizando:

- viviendas adaptadas a familias con hijos e hijas y familias monoparentales;
- una reserva específica para familias en emergencia residencial.

29. Adecuar las prestaciones económicas de vivienda a los precios reales de mercado:

- revisando al alza la cuantía de la prestación que sustituye el disfrute de vivienda de protección (actualmente 300 €, claramente insuficientes frente a rentas medias superiores a 750 €);
- flexibilizando topes de renta y alquiler de programas como Gaztelagun y Emantzipa para jóvenes.

30. Mejorar el procedimiento de emergencia residencial:

- clarificando roles del Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos en el ámbito de vivienda y servicios sociales;
- garantizando información clara y accesible a las familias;
- adoptando resoluciones administrativas motivadas que permitan control y recurso.

31. Reforzar la protección de familias vulnerables en el marco del derecho a la vivienda:

- consolidando la consideración de las familias monoparentales, numerosas y separadas como colectivos con especial necesidad en baremaciones y procedimientos;
- aplicando plenamente las obligaciones de conciliación / intermediación previa en procedimientos de desahucio.

32. Conectar las políticas de vivienda con las de apoyo a la crianza y garantía de ingresos, identificando la vivienda como componente crítico del coste de crianza y de la lucha contra la pobreza infantil.



BIBLIOGRAFÍA

- Adema, W., Ali, N., & Thévenon, O. (2014). *Changes in family policies and outcomes: Is there convergence?* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 157). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5jz13wllxgzt-en>.
- Alberdi, I. (1999). *La nueva familia española*. Taurus.
- Alfonso, I. (2024, 15 de abril). Gratuidad de haurreskolas triplica las solicitudes de familias. *Deia*. <https://www.deia.eus/actualidad/sociedad/2024/04/15/gratuidad-haurreskolas-triplica-solicitudes-familias-8117047.html>.
- Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil. (2022, 6 de julio). *Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022–2030)*. Gobierno de España. <https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/es/plan-de-accion-estatal-para-la-implementacion-de-la-garantia-infantil-europea>.
- Ararteko. (2014). *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas* [Informe extraordinario]. Ararteko. <https://www.ararteko.eus/es/politicas-de-apoyo-las-familias-en-euskadi-analisis-y-propuestas-1>.
- Ararteko. (2016). *Informe al Parlamento Vasco 2015: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2015-informe-de-la-oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>.
- Ararteko. (2017b). *Informe al Parlamento Vasco 2016: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2016-informe-de-la-oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>.
- Ararteko. (2017a). *Informe diagnóstico con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos y Prestación Complementaria de Vivienda por Lanbide, 2017*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-diagnostico-con-propuestas-de-mejora-sobre-la-gestion-de-las-prestaciones-de-renta-de-garantia-de-ingresos-y-prestacion-complementaria-de-vivienda-por-lanbide-2017-0>.



- Ararteko. (2018). *Informe al Parlamento Vasco 2017: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2017-informe-de-la-oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>.
- Ararteko. (2019). *Informe al Parlamento Vasco 2018: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2018-informe-de-la-oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>.
- Ararteko. (2020). *Informe al Parlamento Vasco 2019: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2019-informe-de-la-oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>.
- Ararteko. (2021). *Informe al Parlamento Vasco 2020: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2020-informe-de-la-oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>.
- Ararteko. (2022). *Informe al Parlamento Vasco 2021: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2021-informe-de-la-oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>.
- Ararteko. (2023). *Informe al Parlamento Vasco 2022: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2022-informe-de-la-oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>.
- Ararteko. (2024). *Informe al Parlamento Vasco 2023: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2023-informe-de-la-oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>.
- Ararteko. (2025). *Informe al Parlamento Vasco 2024: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia*. <https://www.ararteko.eus/es/informe-al-parlamento-vasco-2024-informe-de-la-oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>.



- Arranz-Freijo, E., Olabarrieta, F., Manzano, A., Barreto, F., Roncallo, C., Sánchez Murciano, M., Rekagorri, J., & García, M. D. (2016). *Evaluación y educación preventiva de familias desde las claves de la parentalidad positiva*. Educación Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa, 64, 11–28. <https://www.sisis.net/documentos/ficha/521890.pdf>.
- Ayuntamiento de Bilbao. (2023). *Bilbao Hiri Gaztea*. [*BHG-2022-2025-castellano.pdf*](#).
- Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. (2019). *Memoria 2019. Área de Acción Social*. [https://www.donostia.eus/info/bienestarsocial/masinfo.nsf/voWebContentidosId/F219E45C91BE8876C125857E004E7543/\\$file/Memoria2019.Castellano.pdf](https://www.donostia.eus/info/bienestarsocial/masinfo.nsf/voWebContentidosId/F219E45C91BE8876C125857E004E7543/$file/Memoria2019.Castellano.pdf).
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. (2018). *II Plan Local de Infancia y Adolescencia de Vitoria-Gasteiz 2018–2022*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/34/97/83497.pdf>.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. (2019). *Programa de parentalidad positiva del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 2018–2022*. Servicio de Infancia y Familia, Departamento de Políticas Sociales y Salud Pública. <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/24/49/82449.pdf>.
- Ayuso Sánchez, L., & García Moreno, J. M. (Eds.). (2024). *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar*. Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2001). *Individualization: Institutionalized individualism and its social and political consequences*. Sage.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL). (2014). *Panorama social de América Latina*. Naciones Unidas.
- Comisión Europea. (2020). *Estrategia para la Igualdad de Género 2020–2025*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_es.
- Comunicación COM(2013) 83 final de la Comisión, de 20 de febrero de 2013: *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión* (Paquete de inversión social). <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/the-eu-s-social-investment-package.html?fromSummary=17>.



Consejo de Europa. (1996, 3 de mayo). Carta Social Europea (revisada) (ETS 163). <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=163>.

Consejo Escolar de Euskadi. (2024). *La educación en Euskadi: Informe 2021-2023*. <https://consejoescolardeeuskadi.hezkuntza.net/documents/d/guest/la-educacion-en-euskadi-2021-23>.

De Paul, J., Asla, N., & Pérez-Albéniz, A. (2015). *Implantación piloto de dos programas basados en la evidencia para familias en riesgo* [Informe divulgativo Incredible Years]. <https://www.incredibleyears.com/wp-content/uploads/DIVULGATIVA-INCREDBLE-YEARS-1.pdf>.

Diputación Foral de Álava. (2022). *IV Plan Foral para la Prevención Comunitaria de las Adicciones 2021–2026*. https://web.araba.eus/documents/1247685/1249167/IFBS_IV+Plan+Foral+para+la+Prevencio%CC%81n+de+las+Adicciones_es.pdf/8b78e482-7348-30b9-cbcf-99b678142190?t=1718088207486.

Durán, M. Á. (2018). *La riqueza invisible del cuidado*. Universitat de València.

Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2024, junio). *Evaluación de la Iniciativa Gizonduz: ¿En qué medida se implementan en la CAE políticas públicas con un enfoque transformador de género con hombres y niños?* https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/gizonduz_dokumentuak/es_def/adjuntos/evaluacion_gizonduz_2024.pdf.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.

Eurostat. (2025). *Statistics Explained. Estadísticas de protección social: prestaciones familiares e infantiles*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_family_and_children_benefits&action=statexp-.

Eustat. (2022). *Proyecciones de población. 2036. Análisis de los resultados*. https://es.eustat.eus/elementos/ele0020400/proyecciones-de-poblacion-2036/inf0020421_c.pdf.

Eustat. (2023). *Encuesta sobre la conciliación de la vida laboral, familiar y personal*. https://es.eustat.eus/estadisticas/tema_267/opt_1/ti_encuesta-sobre-la-conciliacion-de-la-vida-laboral-familiar-y-personal/temas.html.



Eustat. (2024). *Encuesta de bienestar personal*.

https://es.eustat.eus/estadisticas/tema_632/opt_1/tipo_8/temas.html.

Eustat. (2025a, 28 de mayo). *Cuentas de la educación. Avance 2024: En 2024 el gasto en educación en la C.A. de Euskadi creció un 6,4 % y se situó en 5 240 millones de euros* [Nota de prensa].

https://es.eustat.eus/estad/id_12/ti_cuenta-de-la-educacion/ultima-nota-prensa.html.

Eustat. (2025b, 10 de junio). *En 2024 se registraron 12.937 nacimientos en la C.A. de Euskadi, un 3,8% menos que en 2023 y la cifra más baja desde 1975*. [Nota de prensa].

https://es.eustat.eus/elem/ele0024500/not0024545_c.pdf.

Eustat. (s. f.a). *Cuenta de la protección social*.

https://es.eustat.eus/estadisticas/tema_82/opt_1/tipo_1/temas.html.

Eustat. (s. f.b). *Familia*. Definiciones.

https://es.eustat.eus/documentos/opt_0/tema_250/elem_1755/definicion.html.

Fanjul, G., Gálvez, I. & Zuppiroli, J. (2021). *Crece sin papeles en España*. Save the Children. <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-02/Crece sin papeles en Espana SC PC.pdf>.

Flaquer, L. (1998). *El destino de la familia*. Ariel.

Flaquer, L. (1999). *La estrella menguante del padre*. Ariel.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2019). *Fiscal policy and income inequality*. International Monetary Fund.

Fundación FOESSA. (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. Cáritas Española. <https://www.caritas.es/producto/vii-informe-sobre-exclusion-y-desarrollo-social-en-espana-2014/>.

Fundación FOESSA. (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2019*. Cáritas Española. <https://www.caritas.es/producto/vii-informe-sobre-exclusion-y-desarrollo-social-en-espana-2019/>.

García, J. (2016). *Deducciones fiscales y equidad tributaria en el IRPF*. Revista de Estudios Fiscales, 42(3), 45–67.



Gobierno de España. Ministerio de Sanidad. (2015). *Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017*. [PIAF 2015-2017](#).

Gobierno Vasco. Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico. (2018a, enero). *Pacto Vasco por las Familias y la Infancia*. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pactovascofamilias/es_def/adjuntos/pactovasco.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico. (2023a). *Encuesta de familias y hogares de Euskadi (EFH)*. https://bideoak2.euskadi.eus/2024/12/27/news_98362/Presentación_final_271224_OKppt.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico. (2024a). *Aurrera begira. Indicadores de expectativas juveniles*. https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/txostena_aurrera_begira_2024/es_def/adjuntos/AURRERA-BEGIRA_2024_es.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico. (2025a). *V. Plan Interinstitucional de Apoyo a la Infancia, la Adolescencia y las Familias en Euskadi. Diagnóstico de situación*. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/v_planfamilia/es_def/adjuntos/02042025-Diagnostico-definitivo.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico. (2025b, 2 de septiembre). *Estrategia de Garantía Infantil de Euskadi 2030*. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/copia_indice_norm_legisla_infa/es_indice/adjuntos/EGIE-2030-ES.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico. (2025c, 23 de julio). *El V. Plan de familias, infancia y adolescencia de Euskadi será más flexible e incluirá 17 medidas tractoras innovadoras*. [Nota de prensa]. <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/103697-plan-familias-infancia-adolescencia-euskadi-sera-mas-flexible-incluire-medidas-tractoras-innovadoras>.

Gobierno Vasco. Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico. (2025d). *V Plan interinstitucional de apoyo a las familias y a la infancia y adolescencia de Euskadi (2025-2030). IV Borrador*. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/v_planfamilia/es_def/adjuntos/Plan-Familias-IV-BORRADOR_01072025.pdf.



Gobierno Vasco. Departamento de Economía y Hacienda. (2022a). *Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca*.
https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/iai_2022/es_def/adjuntos/IAI_2022.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Educación. (2023b, 26 de junio). *Diagnóstico del Sistema Educativo 2023* [Nota de prensa].
<https://www.euskadi.eus/noticia/2023/diagnostico-del-sistema-educativo-2023/web01-ejeduiki/es/>.

Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. (2011). *III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2011–2015)*.
https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_gubernamental/plan_16/es_plan_16/adjuntos/110615planFAMILIA.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. (2012). *Estudio de campo de los programas y actividades de parentalidad positiva existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gobierno Vasco.
https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_observ_infa_ncia/es_publica/adjuntos/parentalidad_positiva.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. (2017). *Informe de evaluación del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la CAPV (2011–2015)*.
https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/indice_politica_familiar/es_indice/adjuntos/Evaluación%20III%20Plan%20Familia.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Dirección de Política Familiar y Diversidad. (2018b). *IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2018-2022*.
https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_departamental/20_plandep_xileg/es_def/adjuntos/IV%20Plan%20Interinstitucional%20de%20Apoyo%20a%20las%20Familias%20de%20la%20CAE%202018_2022.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario. (2016). *Paternidades positivas: Cambios y retos en la implicación de los padres en la crianza y la corresponsabilidad. Informe de resultados*.
https://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/gura_investigacion_paternidad/es_def/adjuntos/Investigaci%C3%B3n%20GV_Informe%20Mayo%2020.pdf.



Gobierno Vasco. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. (2022b). *Encuesta de pobreza y desigualdades sociales*. <https://www.euskadi.eus/encuesta-de-pobreza-y-desigualdades-sociales-epds/web01-s2enple/es/>.

Gobierno Vasco. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. (2024d). *IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en Euskadi 2018–2022: Resumen ejecutivo de la evaluación final*. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/indice_politica_familiar/es_indice/adjuntos/Resumen_ejecutivo.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. (2024b). *Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico*. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/estrategia_vasca_2030/es_def/adjuntos/I_Marco_general_Reto_demografico_cas.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Justicia y Derechos Humanos. (2018c, 19 de junio). *El Gobierno aprueba el IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la Comunidad Autónoma de Euskadi 2018-2022 (Consejo de Gobierno 19-06-2018)*. [Nota de prensa]. <https://www.euskadi.eus/noticia/2018/el-gobierno-aprueba-el-iv-plan-interinstitucional-de-apoyo-a-las-familias-en-la-comunidad-autonoma-de-euskadi-2018-2022-consejo-de-gobierno-19-06-2018/web01-s2enple/es/>.

Gobierno Vasco. Departamento de Salud. (2023c). *Plan de Salud Euskadi 2030*. https://www.osakidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_departamento/es_def/adjuntos/plan-salud-2030.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. (2022c) *Informe sobre las estadísticas de precios de la vivienda*. https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/documentacion/ovv_metodologia_precios/es_def/adjuntos/precios.pdf.

Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. (2024e). *Protocolo para dar cumplimiento en la CAV a lo previsto en el artículo 18 de la ley estatal de vivienda, que regula a la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado*. Behatokia. Observatorio Vasco de la Vivienda. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_tensionadas/es_ovv_admi/adjuntos/Protocolo-declaracion-areas-tensionadas.cas.pdf.



- Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. (2025f) *Estadística del mercado de alquiler (EMAL), Informe anual 2024*. Órgano Estadístico Específico. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/informe_emal_2024t4/es_def/Informe-EMAL-anual-2024_cas.pdf.
- Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. (2025g) *La vivienda en la CAE 2024 y avance 2025*. Behatokia. Observatorio Vasco de la Vivienda. https://observatoriovivienda.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_adm_sintesis24/es_ovv_admi/adjuntos/Informe_coyuntura_2025_ES.pdf.
- Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Agenda Urbana. (2025h). *Informe de demanda de vivienda en Euskadi. Datos de 2025*. Behatokia. Observatorio Vasco de la Vivienda. https://observatoriovivienda.euskadi.eus/x39-ovpe02/es/contenidos/informacion/ovv_demanda_2025/es_ovv_ana/index.shtml.
- Gobierno Vasco. Lehendakaritza. Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030. Dirección de Juventud. (2022d). *Estrategia Vasca 2030 para favorecer la emancipación juvenil: Marco operativo*. https://bideoak2.euskadi.eus/2022/12/07/news_82146/Estrategia_emancipacion_juvenil_Doc_II_CAS.pdf.
- Gobierno Vasco. Lehendakaritza. Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030. (2022e, 21 de junio). *Estrategia Vasca 2030 para el Reto Demográfico*. <https://www.euskadi.eus/estrategia-vasca-2030-para-el-reto-demografico/web01-a2lehetr/es/>.
- Gobierno Vasco. Lehendakaritza. (2022f). *Reto demográfico*. Gabinete de Prospección Sociológica. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/o_22tef2/es_def/adjuntos/22tef2.pdf.
- Gobierno Vasco. Lehendakaritza. (2024c). *Programa de Gobierno 2024–2028: XIII Legislatura. “ONGIZATEAN HAZI”: Bienestar, progreso, transformación y autogobierno para una Euskadi global*. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/lxiii_coordinacion_programa/es_def/adjuntos/2024-2028_Programa-de-Gobierno-Es_def.pdf.
- Gobierno Vasco. Lehendakaritza. (2025e). *Sociómetro Vasco 86*. Gabinete de Prospección Sociológica. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/sociometro_vasco_86/es_def/adjuntos/25sv86.pdf.



Gobierno Vasco. Observatorio Vasco de la Juventud. (2023c). *Indicadores Estrategia de Emancipación 2030*.
<https://www.gazteaukera.euskadi.eus/webgaz00-ovjstat/es/ae29aConsultaWar/indicadorclasificacion/consultaIndicadores/0?lastClid=2219&locale=es>.

Gobierno Vasco. Observatorio Vasco de la Juventud. (2025g). *¿Queremos ser Madres y Padres? Opiniones y perspectivas*.
https://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/txostena_gurasotasun_2024/eu_def/adjuntos/TXOSTENA_Gurasotasuna_CAST.pdf.

IKUSPEGI. (2021). *Neurtu. Barómetro sobre la diversidad en la CAE*.
<https://www.ikuspegi.eus/documentos/neurtu/2021/neurtu2021cas.pdf>.

Immervoll, H., & Pearson, M. (2009). *A good time for making work pay?* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 90). OECD Publishing.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2009/03/a-good-time-for-making-work-pay-taking-stock-of-in-work-benefits-and-related-measures-across-the-oecd_g17a1cad/225442803245.pdf.

Infocop. (2021, 19 de febrero). *El programa Incredible Years para padres y madres y para niños y niñas en riesgo de maltrato*. <https://www.infocop.es/el-programa-incredible-years-para-padres-y-madres-y-para-ninos-y-ninas-en-riesgo-de-maltrato/>.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2020). *Encuesta continua de hogares*
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176952&menu=ultiDatos&idp=1254735572981.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (s.f.). *Natalidad y fecundidad: resultados nacionales* [Datos estadísticos].
<https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=1149&capsel=2043>.

López Peláez, A. (2020). El trabajo social con familias en la época del big data: Nuevas estrategias de intervención en el siglo XXI. En E. Pastor, J. Ferreira, M. D. D. Guerreiro, & F. Chacón Jiménez (Coords.), *Familias, identidades y cambio social en España y Portugal, siglos XIX–XXI: Perspectivas comparadas europeas* (pp. 319–328). Thomson Reuters Aranzadi.



- McDonald, P. (2002). Low fertility: Unifying the theory and the demography. En G. Esping-Andersen (Ed.), *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press.
- Meil Landwerlin, G. (1992). *Política familiar: contenido y significado*. Revista Internacional de Sociología, Tercera Época, (1), 173–191.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2023, 19 de septiembre). *Caso 3 España. Atención integral a la infancia en protección: Diputación de Gipuzkoa y Ayuntamiento de Donostia* [Estrategia estatal de desinstitucionalización]. <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/conocimiento/caso-3-espana-atencion-integral-a-la-infancia-en-proteccion-diputacion-de-gipuzcoa-y-ayuntamiento-de-donostia/>.
- Ministerio de Sanidad y Política Social & Federación Española de Municipios y Provincias [FEMP]. (2010a). *Parentalidad positiva y políticas locales de apoyo a las familias: Orientaciones para favorecer el ejercicio de las responsabilidades parentales desde las corporaciones locales*. Federación Española de Municipios y Provincias. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/parentalidad_positiva/es_parentpo/adjuntos/11.%20folletoParentalidad.pdf.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill.
- Obiol, S. (2003). La monoparentalitat, un nue repte per l'Estat del benestar. *Revista Catalana de Sociologia*, (19), 115-134.
- OCDE. (2011). *Doing better for families*. OECD Publishing.
- Oficina del Parlamento Europeo en España. (2024, 20 de junio). *El Congreso aprueba la transposición de una directiva que mejora las condiciones del régimen de lactancia y los permisos de paternidad*. Parlamento Europeo. <https://madrid.europarl.europa.eu/home/pagecontent/grid/main/news/el-congreso-aprueba-la-transposicion-de-una-directiva-que-mejora-las-condiciones-del-regimen-de-lactancia-y-los-permisos-de-pate.html>.
- Plataforma de Infancia; Save the Children España; UNICEF España. (2021). *Por una prestación para la crianza. Escenarios para una deducción fiscal reembolsable en España*. Plataforma de Infancia. <https://www.plataformadeinfancia.org/documento/por-una-prestacion-para-la-crianza/>.



- Rawlings, L. B., & Rubio, G. M. (2005). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 20(1), 29–55. <https://doi.org/10.1093/wbro/lki000>.
- Rodríguez Fernández, N. (2012, mayo). *Un acercamiento a la familia desde una perspectiva sociológica*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. <https://www.eumed.net/rev/cccss/20/nerf.html>.
- Save the Children España. (2016). *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás. Anexo Euskadi*. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/necesita_mejorar_veusk_cas_web.pdf.
- Save the Children España. (2017). *Desheredados. Anexo Euskadi*. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/save_the_children-anexo_vasco_espanaol_web.pdf.
- Save the Children España. (2022). *El coste de la crianza en Euskadi 2022*. [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2022-06/El coste de la crianza EUSKADI 2022.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2022-06/El_coste_de_la_crianza_EUSKADI_2022.pdf).
- Save the Children España. (2024). *El coste de la crianza en 2024 en Euskadi: El impacto de la inflación acumulada en las familias con niñas, niños y adolescentes*. [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2024-12/El coste de la crianza 2024 EUS en CAST.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2024-12/El_coste_de_la_crianza_2024_EUS_en_CAST.pdf).
- Secretariado General (Comisión Europea). (2017, 17 de noviembre). *Pilar Europeo de Derechos Sociales*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/ce37482a-d0ca-11e7-a7df-01aa75ed71a1/language-es>.
- Zalakain, J. M. (2019, junio). *La fiscalización de las políticas sociales: ventajas e inconvenientes* [Entrada en blog]. SIIS Centro de Documentación y Estudios. <https://blog.siiis.net/fiscalizacion-politicas-sociales-ventajas-inconvenientes/>.



LEGISLACIÓN Y NORMATIVA

Unión Europea

Reglamento (UE) 2016/1191 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016 por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 1024/2012. <https://www.boe.es/doue/2016/200/L00001-00136.pdf>.

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2019/1158, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores. (DOCE L 188, de 12 de julio de 2019). <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1158/oj>.

Recomendación del Consejo 2021/1004, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea. (DOCE L 223, de 22 de julio de 2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021H1004>.

Recomendación Rec (2006)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad, de 13 de diciembre de 2006. Consejo de Europa. https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/recomendacionConsejoEurop2006df_0.pdf.

Recomendación Rec (2013/112/EU) de la Comisión, de 20 de febrero de 2013. Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Comisión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112>.

Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 14 de diciembre de 2023, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo (COM(2022) 0695 – C9-0002/2023 – 2022/0402(CNS)). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202404201.



Estado español

Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. (BOE núm.277 de 19 de noviembre de 2003). <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/11/18/40>.

Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria. (BOE núm.158 de 3 de julio de 2015). <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/07/02/15>.

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. (BOE núm.180 de 29 de julio de 2015). <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/07/28/26>.

Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. (BOE núm.51 de 1 de marzo de 2023). <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/28/4>.

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. (BOE núm.124 de 25 de mayo de 2023). <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con>.

Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía. (BOE núm.22 de 26 de enero de 2000). <https://www.boe.es/eli/es/rd/1999/12/23/1971/con>.

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. (BOE núm.289 de 3 de diciembre de 2013). <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2013/11/29/1>.

Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. (BOE núm.242 de 6 de octubre de 2018). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/10/05/15>.

Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. (BOE núm.57 de 7 de marzo de 2019). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/6>.



Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. (BOE núm.154 de 1 de junio de 2020). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20>.

Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. (BOE núm.154 de 29 de junio de 2023). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/06/28/5>.

Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (BOE núm.280 de 20 de noviembre de 2024). <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/11/19/1155>.

Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. (BOE núm.154 de 22 de mayo de 2024). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2024/05/21/2>.

Real Decreto-ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. (BOE núm.182 de 30 de julio de 2025). <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2025/07/29/9>.



Orden TER/253/2022, de 30 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, de 16 de marzo de 2022, de establecimiento del convenio para la asunción por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital. (BOE núm.78 de 1 de abril de 2022).
<https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/30/ter253>.

Comunidad Autónoma de Euskadi

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco. (BOPV núm. 138, de 20 de julio de 2006). <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2006003776>.

Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales. (BOPV núm.246, de 24 de diciembre de 2008). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2008007143&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias. (BOPV núm.246, de 24 de diciembre de 2008). <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2008007144>.

Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda. (BOPV núm.119, de 26 de junio de 2015). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015002853&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores. (BOPV núm.129, de 10 de julio de 2015). <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015003068>.

Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural. (BOPV núm.137, de 15 de julio de 2022). <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2022003227>.



Ley 3/2022, de 10 de marzo, de Juventud. (BOPV núm.61, de 25 de marzo de 2022). <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2022001380>.

Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. (BOPV núm.248, de 29 de diciembre de 2022). <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2022005728>.

Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia. (BOPV núm.44, de 29 de febrero de 2024). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2024001066&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres. (BOPV núm.60 de 27 de marzo de 2023). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2023001471&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral. (BOPV núm.129 de 7 de julio de 2010). <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2010003308>.

Decreto 154/2012, de 24 de julio, sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia. (BOPV núm.152 de 6 de agosto de 2012). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2012003605&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 30/2015, de 17 de marzo, de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo. (BOPV núm.60 de 30 de marzo de 2015). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015001448&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.



Decreto 31/2015, de 17 de marzo, de modificación del Decreto sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral. (BOPV núm.60 de 30 de marzo de 2015). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015001449&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 32/2015, de 17 de marzo, de modificación del Decreto sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia. (BOPV núm.60 de 30 de marzo de 2015). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015001450&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. (BOPV núm.206 de 29 de julio de 2015). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015004561&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 121/2018, de 30 de julio, de modificación del Decreto de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo. (BOPV núm.150 de 6 de agosto de 2018). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2018004066&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 164/2019, de 22 de octubre, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral. (BOPV núm.208 de 31 de octubre de 2019). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2019005022&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 102/2022, de 7 de septiembre, de ayudas a la contratación de personas trabajadoras para el cuidado de hijas e hijos menores de 14 años de edad. (BOPV núm.179 de 19 de septiembre de 2022). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2022004041&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 27/2023, de 21 de febrero, de ayudas a las familias con hijas o hijos. (BOPV núm.41 de 28 de febrero de 2023). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2023001073&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.



Decreto 147/2023, de 10 de octubre, del derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda. (BOPV núm.204 de 25 de octubre de 2023).

https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2023004855&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 164/2023, de 31 de octubre, sobre el transporte escolar del alumnado de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco financiado por el departamento competente en materia educativa. (BOPV núm.218 de 15 de noviembre de 2023).

https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2023005131&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 173/2023, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos. (BOPV núm. 232 de 05 de diciembre de 2023).

https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2023005426&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Decreto 189/2025, de 7 de octubre, de los estímulos al empleo de aplicación a las personas beneficiarias de la renta de garantía de ingresos y de las ayudas de emergencia social. (BOPV núm. 200 de 21 de octubre de 2025).

<https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2025004420>.

Decreto Foral 55/2017, de 28 de noviembre, por el que se aprueban las bases generales reguladoras de concesión de ayudas para la utilización del servicio de taxi como medio de transporte alternativo dirigido a personas con problemas de movilidad. (BOTH A núm. 137, de 29 de noviembre 2017).

https://www.araba.eus/botha/Busquedas/Resultado.aspx?File=Boletines/2017/137/2017_137_04241_C.xml&hl=.

Orden de 8 de abril de 2020, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se aprueban las bases y se convoca un régimen temporal de ayudas a los sectores agrario, alimentario y pesquero, para el mantenimiento de la actividad productiva y comercial, acogidas al marco temporal de ayudas como consecuencia de la alarma provocada por el Covid-19. (BOPV núm.74 de 20 de abril de 2020).

<https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2020001871>.



Orden de 5 de mayo de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y de la Consejera de Educación, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca el otorgamiento de subvenciones a centros escolares no universitarios ubicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco, para el desarrollo del programa de Agenda Escolar 2030, en el curso escolar 2020-2021. (BOPV núm.101 de 26 de mayo de 2020). <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2020002054>.

Orden de 26 de abril de 2022, del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se regulan las ayudas al alquiler de vivienda del Programa Gaztelagun. (BOPV núm. 87 de 6 de mayo de 2022). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2022001931&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Orden de 14 de octubre de 2022, del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, sobre el alquiler asequible. (BOPV núm. 211 de 4 de noviembre de 2022). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2022004713&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.

Orden de 22 de febrero de 2023, de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, por la que se aprueban la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos de acceso a las ayudas previstas en el Decreto 27/2023, de 21 de febrero, de ayudas a las familias con hijas o hijos, y las instancias normalizadas de solicitud de las citadas ayudas. (BOPV núm.41 de 28 de febrero de 2023). <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/eu/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?R01HPortal=web01&R01HPage=bopv&R01HLang=eu&ed2023001074>.

Resolución 33/2019, de 4 de abril, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración suscrito con el Consejo General del Poder Judicial y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar para posibilitar la adopción de medidas de carácter social. (BOPV núm. 82 de 3 de mayo de 2019). https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2019002075&BOPV_HIDE_CALENDAR=true.



ANEXOS



ANEXO 1

RESUMEN DE LAS AYUDAS ECONÓMICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS CON HIJOS E HIJAS A CARGO (GOBIERNO VASCO).

TABLAS DE IMPORTES

Este anexo recoge un resumen detallado de las ayudas económicas contempladas en el [DECRETO 30/2015](#), de 17 de marzo, de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo y el [DECRETO 27/2023](#), de 21 de febrero, de ayudas a las familias con hijas o hijos en base a la información facilitada por la Dirección de Infancia, Adolescencia y Familias del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco.

Tabla 1: Resumen de los tipos de ayudas, cuantías y anualidades previstos en el Decreto 30/2015

Tipo de ayuda	Anualidades	Edad	Renta Estandarizada (RE)	Cuantía (en euros)
A. Primer/a hijo/a	1	Año nacimiento o adopción	RE = < 20.000,00 €	900,00
B. Segundo/a hijo/a	2	Año nacimiento o adopción		
C. Tercer/a hijo/a o siguientes	7	Un año	RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	500,00
		Año nacimiento o adopción		
		Un año		
		Dos años	RE > 30.000,00 €	400,00
		Tres años		
		Cuatro años		
		Cinco años		
		Seis años		
D. Parto o adopción. nacional múltiple	1	Año nacimiento o adopción (acumulativa con A, B y C)	RE = < 20.000,00 €	(n.º hijos - 1) * 2.000,00 * 2,0
			RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	(n.º hijos - 1) * 2.000,00 * 1,5
			RE > 30.000,00 €	(n.º hijos - 1) * 2.000,00 * 1,0
E. Adopción internacional simple	1	Año adopción (acumulativa con A, B y C)	RE = < 20.000,00 €	2.000,00 * 2,0
			RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	2.000,00 * 1,5
			RE > 30.000,00 €	2.000,00 * 1,0



F. Adopción internacional múltiple	1	Año adopción (acumulativa con A, B y C)	RE = < 20.000,00 €	$2.000,00 + [1.500,00 * (n^{\circ} \text{ hijos} - 1)] * 2,0$
			RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	$2.000,00 + [1.500,00 * (n^{\circ} \text{ hijos} - 1)] * 1,5$
			RE > 30.000,00 €	$2.000,00 + [1.500,00 * (n^{\circ} \text{ hijos} - 1)] * 1,0$

Con fecha 30 de julio de 2018, el Consejo de Gobierno aprobó el [Decreto 121/2018](#), de modificación del Decreto de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo. La siguiente tabla muestra el resultado de dichas modificaciones.

Tabla 2: Resumen de los tipos de ayudas, cuantías y anualidades tras las modificaciones introducidas por el [Decreto 121/2018](#)

Tipo de ayuda	Anualidades	Edad	Renta Estandarizada (RE)	Cuantía (en euros)
A. Primer/a hijo/a	1	Año nacimiento o adopción	RE = < 20.000,00 €	900,00
B. Segundo/a hijo/a	3	Año nacimiento o adopción		
		Un año		
		Dos años	RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	500,00
C. Tercer/a hijo/a o siguientes	7	Año nacimiento o adopción		
		Un año		
		Dos años		
		Tres años	RE > 30.000,00 €	400,00
		Cuatro años		
		Cinco años		
		Seis años		
D. Parto o adopción nacional múltiple	1	Año nacimiento o adopción (acumulativa con A, B y C)	RE = < 20.000,00 €	$(n^{\circ} \text{ hijos} - 1) * 2.000,00 * 2,0$
			RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	$(n^{\circ} \text{ hijos} - 1) * 2.000,00 * 1,5$
			RE > 30.000,00 €	$(n^{\circ} \text{ hijos} - 1) * 2.000,00 * 1,0$
	1		RE = < 20.000,00 €	$2.000,00 * 2,0$



E. Adopción internacional simple		Año adopción (acumulativa con A, B y C)	RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	2.000,00 * 1,5
			RE > 30.000,00 €	2.000,00 * 1,0
F. Adopción internacional múltiple	1	Año adopción (acumulativa con A, B y C)	RE = < 20.000,00 €	2.000,00 + [1.500,00 * (nº hijos - 1)] * 2,0
			RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	2.000,00 + [1.500,00 * (nº hijos - 1)] * 1,5
			RE > 30.000,00 €	2.000,00 + [1.500,00 * (nº hijos - 1)] * 1,0

Tabla 3: Resumen de las ayudas contempladas en el [Decreto 27/2023](#)

Tipo de ayuda	Hija/o que motiva	Edad	Renta Estandarizada (RE)	Cuantía (en euros)
A. Ayudas al mantenimiento y crianza	Todas/os las/os hijas/os	0-3 años	Indiferente	200 euros/mes
	Terceras hijas o terceros hijos y siguientes	3-7 años	Indiferente	100 euros/mes
B. Parto o adopción nacional múltiple	Todas/os las/os hijas/os	Año nacimiento o adopción (acumulativa con A)	RE = < 20.000,00 €	(n.º hijos - 1) * 2.000,00 * 2,0
			RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	(n.º hijos - 1) * 2.000,00 * 1,5
			RE > 30.000,00 €	(n.º hijos - 1) * 2.000,00 * 1,0
C. Adopción internacional simple	Todas/os las/os hijas/os	Año adopción (acumulativa con A)	RE = < 20.000,00 €	2.000,00 * 2,0
			RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	2.000,00 * 1,5
			RE > 30.000,00 €	2.000,00 * 1,0
D. Adopción internacional múltiple	Todas/os las/os hijas/os	Año adopción (acumulativa con A)	RE = < 20.000,00 €	2.000,00 + [1.500,00 * (nº hijos - 1)] * 2,0
			RE > 20.000,00 e = < 30.000,00 €	2.000,00 + [1.500,00 * (nº hijos - 1)] * 1,5
			RE > 30.000,00 €	2.000,00 + [1.500,00 * (nº hijos - 1)] * 1,0



ANEXO 2

RESUMEN DE LAS AYUDAS PARA FAVORECER LA CONCILIACIÓN Y LA CORRESPONSABILIDAD PARENTAL (GOBIERNO DE ESPAÑA)

Este anexo recoge un resumen detallado de cómo han evolucionado las ayudas para favorecer la conciliación y la corresponsabilidad parental en la CAE. Se incluyen las medidas y modificaciones producidas durante la aprobación de los siguientes decretos ley:

- [Real Decreto-ley 6/2019, del 1 de marzo](#), de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación
- [Real Decreto-ley 5/2023, del 28 de junio](#), por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea
- [Real Decreto-Ley 2/2024, de 21 de mayo](#), por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo
- [Real Decreto-Ley 9/2025, de 29 de julio](#), por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.



Tabla 1: Evolución de las medidas para favorecer la conciliación y la corresponsabilidad parental aprobadas por el Gobierno de España

Ámbito	RDL 6/2019 (1 mar 2019)	RDL 5/2023 (28 jun 2023)	RDL 2/2024 (21 may 2024)	RDL 9/2025 (29 jul 2025)
Permiso por nacimiento y cuidado (art. 48 del Estatuto de los Trabajadores (ET))	Equiparación progresiva hasta 16 semanas por progenitor (100% retribuido, intransferible). Implantación plena en 2021. Inicio de corresponsabilidad real.	Se mantiene el esquema de 16 semanas por progenitor.	Sin cambios en la duración.	Se amplía a 19 semanas por progenitor: 6 obligatorias + 11 hasta 12 meses + 2 flexibles hasta los 8 años. Hasta 32 semanas en monoparentales. Cobertura sector privado y empleo público (vía ET y Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)).
Intransferibilidad y retribución al 100%	Declara los permisos por nacimiento como individuales, intransferibles y con prestación económica del 100%.	Se mantiene.	Se mantiene.	Se mantiene (las 19 semanas son individuales e intransferibles, retribuidas al 100%).
Permiso de lactancia (art. 37.4 ET)	Derecho existente: 1 hora/día hasta 9 meses; acumulación posible si convenio o acuerdo lo permiten.	Sin cambios sustanciales (permanece supeditado a convenio/acuerdo para la acumulación).	Se convierte en derecho individual universal: acumulación retribuida, reducción de jornada o ausencias sin necesidad de convenio ni acuerdo; para cualquiera de los progenitores.	Se mantiene el régimen reforzado de 2024.
Permisos retribuidos del art. 37 ET (enfermedad grave, hospitalización, cirugía sin ingreso)	Régimen clásico: 2 días (4 con desplazamiento) para enfermedad grave/hospitalización de familiar hasta 2º grado.	Amplitud a 5 días; se incluyen convivientes y cirugía sin hospitalización con reposo domiciliario.	Se mantiene.	Se mantiene.
Permiso por fallecimiento	2 días (4 con desplazamiento) para parientes hasta 2º grado.	Se extiende a convivientes (duración igual).	Se mantiene.	Se mantiene.
Permiso por fuerza mayor familiar (urgencias)	No previsto de forma expresa en estos términos.	Se crea: hasta 4 días retribuidos anuales (en horas) por motivos familiares urgentes e imprevisibles.	Se mantiene.	Se mantiene.
Permiso parental (art. 48 bis ET)	No existía un permiso parental autónomo estatal (más allá de	Se crea el permiso parental de 8 semanas, hasta los 8 años, no	Sin cambios en duración ni naturaleza (no retribuido).	Se mantiene no retribuido; el RDL 9/2025 reordena el mapa de permisos e invoca la "cláusula



	excedencias/reducciones).	retribuido, individual e intransferible, de disfrute flexible.		pasarela" para completar la transposición sin crear una prestación específica para el parental.
Adaptación de jornada por conciliación (art. 34.8 ET)	Derecho a solicitar adaptación ya existente; negociación caso a caso.	Se refuerza: se amplían sujetos (hijos hasta 12 años, cónyuge, pareja de hecho y familiares hasta 2º grado); la empresa debe motivar la denegación.	Se refuerza en empleo público vía EBEP: flexibilidad horaria efectiva para cargas de cuidado.	Se mantiene.
Empleo público (EBEP)	Marco general previo sin la plena equiparación reciente.	Ajustes iniciales de alineación con nuevas medidas.	Se introduce flexibilidad horaria obligatoria cuando existan cargas de cuidado.	Se homologa plenamente el régimen de 19 semanas por nacimiento/cuidado al personal público.
Antidiscriminación y estabilidad en el empleo	Prohibida la discriminación por maternidad/paternidad; protecciones reforzadas.	Añade prohibición expresa por ejercicio de derechos de conciliación y nulidad automática del despido vinculado al disfrute de estos permisos.	Se mantiene.	Se mantiene.
Negociación colectiva (art. 84 ET)	Régimen de concurrencia previo.	Impulso a negociar mejoras de conciliación.	Refuerzo de la prioridad de convenios autonómicos/provinciales si más favorables para la plantilla.	Se mantiene.
Familias monoparentales (nacimiento/cuidado)	Sin reconocimiento de extensión específica.	—	—	Extensión hasta 32 semanas en determinados supuestos de monoparentalidad.
Entrada en vigor / efectos	Escalonamiento 2019-2021 para llegar a 16 + 16 semanas.	Aplicación ordinaria tras publicación (Boletín Oficial del Estado (BOE) 29/06/2023).	Aplicación desde 21/05/2024 (BOE 22/05/2024).	Vigente desde 31/07/2025 con efectos retroactivos para hechos causantes desde 02/08/2024.



ANEXO 3

TRABAJO DE CAMPO. RELACIÓN DE ENTREVISTAS Y GRUPOS DE DISCUSIÓN REALIZADOS

Relación de entrevistas mantenidas

Administraciones públicas

- 1) Dirección de Infancia, Adolescencia y Familias, Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco.
 - **Participantes:** Gorka Oraa, director de Infancia, Adolescencia y Familias y Eva García Solana, Técnica de la Dirección de Infancia, Adolescencia y Familias del Gobierno Vasco.
- 2) Dirección de Servicios Sociales, Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Araba (DFA).
 - **Participantes:** Tomás Pérez García, subdirector del Área de Menor y Familia; M^a Inmaculada Rodríguez Ramiro, Coordinadora de SAD y prestaciones de dependencia en el Área de Intervención Social; Vanesa Martínez Caño, Coordinadora Social del Área de Personas con Discapacidad y Begoña Moraza Berasategui, Secretaría de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Araba.
- 3) Dirección de Hacienda, Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Araba (DFA).
 - **Participante:** M. José Perea, directora de Hacienda, Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Araba.
- 4) Dirección de Administración y Promoción Social, Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia (DFB).
 - **Participante:** Consuelo Alonso, jefa del Servicio de Infancia de la Diputación Foral de Bizkaia.
- 5) Dirección General de Inclusión Social, Departamento de Empleo, Cohesión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia (DFB).
 - **Participante:** Laura Marín Sodupe, jefa de Sección de Mujer del Servicio de Mujer e Intervención Familiar de la Diputación Foral de Bizkaia.



- 6) Dirección de Hacienda, Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia (DFB).
 - **Participante:** Gemma Martínez Barbara, subdirectora de Asesoramiento y Política Fiscal de la Diputación Foral de Bizkaia.
- 7) Dirección General de Protección a la Infancia, Inclusión Social y Atención a la Violencia Machista contra las Mujeres, Departamento de Cuidados y Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG)
 - **Participante:** Patxi Agiriano. Jefe de Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia de la Diputación foral de Gipuzkoa.
- 8) Dirección General de Política Fiscal y Financiera, Departamento de Hacienda de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).
 - **Participantes:** Josean Lapeira, jefe de Sección del Área de estudios Tributarios del Departamento de Hacienda; Rodrigo Llano-Ponte, jefe de Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Organizaciones especializadas del tercer sector social

- 9) Plataforma de Infancia de España
 - **Participante:** Débora Quiroga, Técnica de Incidencia en Pobreza Infantil en la Plataforma de Infancia de España.
- 10) Hirukide, Federación de Asociaciones de Familias Numerosas de Euskadi
 - **Participante:** Natalia Diez-Caballero, directora ejecutiva de Hirukide, Federación de Asociaciones de Familias Numerosas de Euskadi.

Personas expertas

- 11) Joseba Zalakain, director del SIIS Centro de Documentación y Estudios, Fundación Eguía Careaga.
- 12) Elena Costas, socia fundadora de KSNET (Knowledge Sharing Network), empresa especializada en la transferencia de conocimiento y la evaluación de políticas públicas y programas con impacto social y económico.
- 13) Jonan Fernández, exsecretario General de Transición Social y Agenda 2030 del Gobierno Vasco (2021-2024).



Grupos focales o de discusión

- 1) Grupo de discusión con familias de la CAE. Grupo mixto.

Edad	Edad de los hijos/as	Provincia	País de origen	Situación
43	9 Y 13	GIPUZKOA	ESPAÑA	Mujer casada. No trabaja.
40	4 Y 6	ARABA	ESPAÑA	Vive en pareja. Nivel socioeconómico alto.
46	12,15 Y 17	GIPUZKOA	ESPAÑA	Estado civil: casado. Profesión: profesor.
48	4	ARABA	ESPAÑA	Vive en pareja y trabaja en educación.
42	8	BIZKAIA	RUSIA	Madre soltera que vive con su pareja. No trabaja. Perceptor de ayudas sociales. Habla euskera.
36	5	BIZKAIA	NEPAL	Vive en pareja. Profesión: empleado de RENFE.

- 2) Grupo de discusión con la Comisión de Derechos de Infancia, Adolescencia y Juventud de Sareen Sarea

- **Participantes:** Federación de Salud Mental de Euskadi (FEDEAFES), EAPN Euskadi -Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Euskadi, Save the Children y UNICEF.

- 3) Grupo de discusión con el Consejo de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko

- **Participantes:** 15 personas de entre 14 y 18 años.

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

Oficinas de atención directa

En Álava

Prado, 9 • 01005 Vitoria - Gasteiz
Tel.: 945 13 51 18 • Fax: 945 13 51 02

En Bizkaia

Edificio Albia. San Vicente, 8 – Planta 8
48001 Bilbao
Tel.: 944 23 44 09

En Gipuzkoa

Arrasate 19, 1.a
20004 Donostia/San Sebastián
Tel.: 943 42 08 88

www.ararteko.eus

