

MEMORIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE IGUALDAD Y FAMILIAS DEL DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, SOBRE LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE APOYO A LAS FAMILIAS DE ARAGÓN

1.- Necesidad de aprobación de la norma y justificación de su contenido

El papel social que desarrollan las familias resulta crucial y cambiante, así como su morfología y modos de organización. Es esencial que una Ley dedicada a la atención a las familias aragonesas reconozca esa pluralidad, y acomode la actuación de las Administraciones Públicas a satisfacer las necesidades que surgen en función de los cambios familiares que están teniendo lugar en nuestra sociedad.

La sociedad española en general, y la aragonesa en particular, han experimentado en las últimas décadas transformaciones sociofamiliares de un calado sin precedentes. Aragón es una realidad sociológica compleja que acoge formas familiares diversas que definen diferentes pautas relacionadas con la formación de los hogares, las modalidades de convivencia, la distribución de roles por género y generaciones, las expectativas de desarrollo personal, laboral y familiar, las decisiones respecto a la descendencia, las pautas de crianza y socialización de las nuevas generaciones, las estrategias de administración de cuidados a las personas dependientes, etc. Las Administraciones Públicas no deben inhibirse ante estas transformaciones. Es esencial reconocer y dar visibilidad a los valores positivos que han propiciado estos cambios, subrayando que las familias siguen desempeñando eficazmente muchas de las funciones que habían desarrollado tradicionalmente, pero resulta imperativo también poner en evidencia que las nuevas familias han contribuido a normalizar y promueven hoy formas de convivencia más igualitarias y democráticas, más tolerantes con la diversidad y el derecho de las personas a la expresión plena de su individualidad.

La realidad familiar aragonesa presenta una complejidad y una fluidez extraordinaria, que resulta imposible capturar en categorías taxonómicas estancas, pero debe ser reconocida y abordada desde las Instituciones Públicas, para dar respuestas a nuevos riesgos y necesidades sociales.

El Gobierno de Aragón debe reconocer las singularidades sociológicas de la realidad aragonesa y su previsible evolución en los próximos años. En ese sentido, una Ley de Apoyo a las Familias, tiene que contribuir a ofrecer respuestas a alguno de los retos más importantes que afronta Aragón, como la crisis de la natalidad, el envejecimiento, la despoblación y las dificultades de conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Esos desafíos se manifiestan de forma particular en el mundo rural, que debe ser objeto de especial atención.

Las familias desarrollan funciones vitales esenciales y siguen constituyendo un soporte afectivo, emocional, educativo y socializador imprescindible. Pero en el nuevo marco contemporáneo, estas actividades las desarrolla en estrecha coordinación con otros agentes sociales, que deben garantizar el cumplimiento de derechos fundamentales y el acceso a los servicios básicos que contribuyan a su bienestar integral.

Esta Ley tiene como uno de sus principales fines impulsar la consolidación de un modelo de familia plural, en el que se consideren como requisitos irrenunciables la autonomía y el respeto entre todos sus integrantes y el derecho al desarrollo pleno de su potencial individual. Las Administraciones Públicas deben favorecer las condiciones para promover ese compromiso igualitario en todas las etapas del ciclo familiar, con atención especial a aquellas circunstancias sociofamiliares, como es la maternidad o el cuidado de menores y de personas dependientes, donde todavía se abren a menudo brechas por género importantes en la dedicación a los cuidados.

Un objetivo central de esta Ley es promover, en el marco de las atribuciones que corresponde a la Administración Autonómica, la mayor implicación de los varones en el cuidado a la infancia con el fin de acercarnos a la igualdad y favorecer con ello el bienestar de la infancia. Igualmente, el ofrecer respuesta a las demandas de nuevas familias -con independencia de su tamaño, morfología o configuración- que desean construir proyectos familiares igualitarios, prestando especial atención a aquellas que por razones de índole diversa presenten necesidades específicas relacionadas con su situación sociofamiliar, económica, de reconocimiento social y no discriminación, violencia intrafamiliar, vulnerabilidad, etc.

Mediante la presente Ley se pretende reconocer los nuevos principios rectores descritos anteriormente, así como incorporar nuevos objetivos no contemplados en la Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón. Se hace con una norma de rango superior que instrumentalice las medidas más eficaces de apoyo a las familias y refuerce su papel en la mejora de la calidad de vida de la sociedad y de cada una de las personas que componen la unidad familiar. Este enfoque comporta la necesidad del desarrollo de acciones de forma coordinada e integral desde todos los agentes implicados.

No se pueden reducir a un solo ámbito de actuación las medidas, recursos y prestaciones que deben configurar el contenido de esta Ley, ya que la transversalidad de su objeto nos obliga a contemplar áreas tan distintas como empleo, vivienda, tributos, servicios sociales, educación, sanidad o conciliación, amparándose para ello en los correspondientes títulos competenciales del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Se trata ahora de seguir avanzando en estas materias, materializando en un texto legal las necesidades reales de las familias aragonesas, a través de una nueva Ley de Apoyo a las Familias de Aragón que ofrezca respuestas ajustadas a todas las familias, teniendo muy presente nuestra realidad territorial y social y facilitando al conjunto de las familias aragonesas el desarrollo de su vida personal y familiar en condiciones de igualdad y calidad. Teniendo en cuenta el carácter transversal de la política familiar, se ha hecho necesario elaborar una norma que constituya un plan de acción general y sectorial de forma que quede garantizada la atención integral a las familias, en su conjunto, y a cada uno de los miembros que la componen.

El contenido de la Ley responde a los principios señalados en esta memoria y adopta la siguiente forma:

El Título Preliminar recoge el objeto y finalidad, así como su ámbito de aplicación y los principios que la informan, entre los que destacan el de libertad, el de igualdad, el de transversalidad y el de equidad, por el que se ofrece una mayor protección a las familias que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Los objetivos se incluyen igualmente en esta parte, reforzando el reconocimiento de la institución familiar, en sus modalidades y modos de organización diversos, como estructura fundamental de la sociedad aragonesa.

El Título Primero referido a las medidas de protección, atención y apoyo a las familias, está dividido en cuatro Capítulos. El primero comprende las medidas para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, estableciendo la necesidad de impulsarla transversalmente con el objeto de construir una sociedad más justa que fomente la corresponsabilidad de género. Para ello es imprescindible adoptar medidas de sensibilización, de coordinación entre Instituciones Públicas y privadas de la comunidad aragonesa así como actuaciones desde sectores sociales y económicos tales como la educación, el empleo y los servicios sociales.

Por su parte, el Capítulo Segundo contiene las medidas de apoyo a las familias, que clasifica por ámbitos de actuación, diferenciando además medidas materiales, fiscales y económicas, con especial atención a las familias que por su situación de vulnerabilidad socioeconómica o tamaño y configuración presenten necesidades especiales.

El Capítulo Tercero se refiere a las medidas administrativas de participación y sensibilización, en el que se recogen recursos dirigidos a garantizar la participación social y la transversalidad en el desarrollo de las políticas de apoyo a las familias de la Comunidad Aragonesa.

El Capítulo Cuarto está dedicado a reconocer la diversidad familiar de Aragón y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y libertades constitucionales de todas las familias.

Concluye la Ley con cuatro Disposiciones Adicionales y tres Disposiciones Finales.

2. Marco Jurídico

Los antecedentes normativos que han resaltado la necesidad de apoyar a la familia se remontan a la Constitución, cuyo artículo 39 dispone que "los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia". Este es uno de los principios rectores de la política social y económica que, de acuerdo con el artículo 53.3 debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Otros preceptos constitucionales deben ser también tenidos en cuenta: en primer lugar, el artículo 9, que atribuye a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra (entre los que la familia es el primero y más universal) sean reales y efectivas; el artículo 10, que consagra como fundamento del orden político y de la paz social la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, el artículo 32, en cuya virtud el hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica; el artículo 35, que establece el derecho de todo español a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia; o el artículo 47, que consagra el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y cuya dimensión familiar es indudable.

Igualmente, textos internacionales ratificados por España abundan en la misma idea. Baste citar el artículo 16.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, conforme al cual la familia "tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado". Otros preceptos de la misma Declaración contemplan el derecho a casarse y fundar una familia (artículo 16.1), a una remuneración suficiente para hacer frente a las necesidades de la familia (artículo 23), o a un nivel de vida adecuado para ésta (artículo 25).

Por su parte nuestro Estatuto de Autonomía dispone, por primera vez, en su artículo 24.b, como objetivo de las políticas aragonesas, la garantía de la protección integral de la familia, en base a la cual se han desarrollado normas tan específicas como la ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón o la Ley 9/2011, de 24 de marzo, de Mediación Familiar de Aragón.

Mención especial merece el Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de "Código del Derecho Foral de Aragón", el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas, que constituye el núcleo regulador de las relaciones familiares aragonesas en el ámbito privado.

No se pueden reducir a un solo ámbito de actuación las medidas, recursos y prestaciones que deben configurar el contenido de esta ley, ya que la transversalidad de su objeto nos obliga a contemplar áreas tan distintas como empleo, vivienda, tributos, servicios sociales, educación, sanidad o conciliación, amparándose para ello en los títulos competenciales del Estatuto de Autonomía de Aragón.

3. Competencia para su elaboración y aprobación.

El proceso de elaboración de la norma que se presenta junto con esta memoria comenzó mediante Orden de 4 de junio de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón.

De acuerdo con la citada Orden de inicio, y siendo la Dirección General de Igualdad y Familias el órgano a quien le corresponde el desarrollo de una política integral de atención a las estructuras familiares, de conformidad con el Decreto 316/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, se consideró conveniente que fuese esta Dirección General quien se encargase de la preparación del Anteproyecto de una nueva Ley de Apoyo a las Familias de Aragón. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales acordó el inicio de la elaboración del Anteproyecto de Ley de Apoyo a las Familias de Aragón y propuso la derogación de la Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón.

4. Procedimiento para la elaboración de la Ley

La elaboración del anteproyecto fue abordada mediante la constitución de un grupo de trabajo, compuesto por representantes de la Dirección General de Igualdad y Familias y del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, apoyados técnicamente por un experto en temas de familia de la Universidad de Zaragoza.

Paralelamente y atendiendo al carácter transversal de la Ley, se han mantenido contactos con diferentes Departamentos del Gobierno de Aragón, con el fin de asegurar la inclusión en la Ley de unas políticas sectoriales que diesen respuesta a las necesidades de las familias aragonesas, respetando en todo momento los ámbitos competenciales,

así como las líneas de actuación y presupuesto de cada uno de los Departamentos implicados.

De igual modo, se ha concedido protagonismo a los miembros del Observatorio Aragonés de Familia, como órgano de carácter consultivo y de impulso al desarrollo de las políticas del Gobierno de Aragón de apoyo a las familias.

Este texto fue remitido a la Secretaría General Técnica del Departamento para su informe, y tras dicho informe se introdujeron las modificaciones oportunas en el borrador del Anteproyecto, quedando preparado para su remisión al Consejo de Gobierno para su toma en conocimiento.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 37.6 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y después de que el Anteproyecto de ley se eleve al Gobierno, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos, está previsto un proceso de participación en colaboración con la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Voluntariado, donde se trasladará el texto del Anteproyecto a representantes políticos y a los principales colectivos sociales, empresariales, sindicales y profesionales para que efectúen sus consideraciones y aportaciones.

De igual modo, dado que el contenido de la norma afecta a la actuación de otros destinatarios, será remitido a los Diferentes Departamentos del Gobierno de Aragón, con el objetivo de que efectúen sus alegaciones o sugerencias y asegurar el máximo compromiso y consenso en la aplicación de las actuaciones contenidas en la Ley

Posteriormente, deberá remitirse al Consejo Aragonés de Servicios Sociales, a los efectos de emisión de su informe preceptivo, tal y como exige el artículo 4.a) del Decreto 190/2012, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Aragonés de Servicios Sociales.

Asimismo, el anteproyecto de Ley deberá ser objeto de informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado séptimo del artículo 37 de la LPGA en relación con el Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica.

Una vez cumplidos los trámites a que se refiere los párrafos anteriores, la titular del Departamento proponente someterá el Anteproyecto de Ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de Ley por el Gobierno de Aragón y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación por el procedimiento previsto en el Reglamento de la Cortes de Aragón.

5. Impacto social de la norma

Los múltiples cambios sociales habidos en las últimas décadas del siglo pasado y la complejidad de la vida social han conllevado una serie de consecuencias en los modelos de familias, entre los que destaca la pluralidad así como la diversidad de las funciones que desarrollan las familias en la sociedad, de sus demandas y de las respuestas obtenidas.

Estos y otros muchos aspectos obligan a las instituciones públicas a replantear la intervención con las familias a fin de pasar de un modelo de intervención protectora a un modelo de derecho subjetivo donde las Administraciones asumen como objetivos no sólo el apoyo a través de ayudas o servicios sino con la promoción, complementación y acompañamiento de las familias en todo el ciclo de su vida.

Ha quedado justificada en apartados anteriores de esta memoria la necesidad de que el Gobierno de Aragón desarrolle a través esta Ley una política familiar que proteja y promueva los derechos de todas las familias y de cada uno de sus miembros, Una Ley como la que se plantea va a tener un impacto positivo sobre las familias y, por extensión, sobre la sociedad en general.

El carácter transversal de las políticas familiares va a permitir la adopción de medidas positivas en los diferentes sectoriales (empleo, servicios sociales, educación, vivienda, ...). Es decir, su aplicación será una contribución al reforzamiento del estado de bienestar de las familias aragonesas. La adaptación de las medidas contempladas a los nuevos cambios de una sociedad globalizada va a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades que la sociedad les exige. Destacar entre ellos las necesidades relacionadas con la conciliación de la vida familiar y laboral; los cambios en la estructura de las familiares y la corresponsabilidad e igualdad de oportunidades.

De manera más detallada, el impacto que la norma desarrollará en las familias aragonesas puede concretarse en los siguientes aspectos:

- Promoción y protección de los derechos de todos los tipos de familia, contribuyendo así a la mejora de su nivel de bienestar.
- Facilitación la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales a través de la mejora de los servicios sociales, educativos, sanitarios y de cuidado infantil, así como de las condiciones laborales y de las prestaciones y permisos para el cuidado de hijos e hijas y personas dependientes.
- Contribución al afianzamiento de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito familiar, en particular en el cuidado y educación de los hijos e hijas menores de edad y en la atención a las personas que se encuentren en situación de dependencia.

- Estructuración, organización y flexibilización de los tiempos y horarios dedicados a las diferentes responsabilidades de las familias (laborales, familiares y personales).
- Prevención de la exclusión social en las familias que se encuentren en situaciones de especial vulnerabilidad.
- Refuerzo de las habilidades parentales en el cumplimiento de sus responsabilidades así como en la resolución adecuada de los conflictos familiares.
- Coordinación de las políticas familiares, con un carácter interinstitucional, transversal y multidimensional, promoviendo la implicación de todos agentes sociales y económicos implicados.

En Zaragoza, a 2 de julio de 2018



La Directora General de Igualdad y Familias

TERESA SEVILLANO ABAD