

Accésit

**PRINCIPALES LÍNEAS PROGRAMÁTICAS
Y NORMATIVAS DISEÑADAS EN LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN PARA
LA TUTELA DE LAS SITUACIONES
DE MONOPARENTALIDAD**

Beatriz Agra Viforcós

*Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Accésit

Estimación de los beneficios de los ecosistemas forestales regionales para los habitantes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

RESUMEN En España las políticas de protección a la familia resultan claramente insuficientes, aunque la acción de algunas Comunidades Autónomas, entre ellas *Castilla y León*, invita a un mayor optimismo.

Sin embargo, en la tutela de la monoparental todavía queda mucho por hacer, pues las actuaciones son meramente puntuales y asistemáticas.

Los avances existen, pero con importantes carencias en diferentes ámbitos: la asistencia económica directa o indirecta continúa siendo escasa y lastra las posibilidades de futuro de los menores; el problema se agrava por la precariedad laboral, que afecta a todos los aspectos de la vida, pero especialmente el acceso a bienes costosos como la vivienda; las dificultades de conciliación de trabajo y familia son obstáculos prácticamente insalvables para el progenitor en solitario y su superación exige una mayor sensibilidad de Administración y empresarios.

Es urgente una intervención pública que mejore el bajo nivel de prestaciones y servicios destinados a la familia, lo cual beneficiará en especial a las más vulnerables. También una específicamente dirigida a la monoparentalidad, para que el término deje de asociarse a pobreza y exclusión social.

Palabras clave: Familia monoparental, feminización de la pobreza, servicios sociales, empleo, conciliación, vivienda, protección de la infancia y de la familia.

ABSTRACT *In Spain, the family protection policies mean clearly inadequate, although some Autonomous Regions actions, like Castilla y León, make us feel a bit optimistic.*

However, in the single-parent family protection there are still several points to be resolved, because the actions are merely specific and unsystematic.

The advances exist, but with important deficiencies in different fields: the direct or indirect economic assistance is still very poor, hindering the future possibilities of the younger people; the problem is deteriorating due to unstable working conditions, which affects all life aspects, specially the access to the most expensive goods, like the housing; the difficulties of conciliation between work and family are practically insuperable obstacles for the father/mother on his/her own, demanding a greater sensitivity by Government and entrepreneurs.

A public intervention is urgent to improve the low level of the benefits and services aimed at families, which will benefit, specially, to the most vulnerable people. Also, one specifically aimed at single-parent families, avoiding an association with poverty and social exclusion.

Keywords: *Single-parent family, female poverty, social services, employment, conciliation, housing, childhood and family protection.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	141
• Concepto y causas de la monoparentalidad	141
• Contexto de la monoparentalidad: otro cauce para la feminización de la pobreza	147
1. La obligación pública de otorgar auxilio a las familias monoparentales	153
1.1 Fundamento jurídico de la protección a la familia, en general, y a la monoparental, en particular	153
1.2 La insuficiencia de la tutela específica a la familia monoparental	155
2. El sistema de servicios sociales como vía de protección a las familias monoparentales	159
2.1 Estado de bienestar y servicios sociales	159
2.2 Dificultades competenciales y situación actual	161
3. Prestaciones económicas del sistema (ingresos mínimos de inserción y ayuda para situaciones de emergencia)	167
3.1 Importancia de las ayudas de tipo monetario	167
3.2 Ingresos mínimos de inserción	168
3.3 Ayuda económica para situaciones de emergencia	174
4. Grandes retos de las familias monoparentales (trabajo)	177
4.1 Monoparentalidad y empleo	177
4.2 Políticas autonómicas de empleo dirigidas al colectivo femenino	180
5. Grandes retos de las familias monoparentales (conciliación de vida laboral y familiar)	183
5.1 La peculiar situación de las familias monoparentales frente a la conciliación	183
5.2 Derechos laborales de conciliación	184
5.3 Servicios públicos de cuidado de menores	187

6. Grandes retos de las familias monoparentales (vivienda)	191
6.1 Las familias monoparentales y el acceso a la vivienda	191
6.2 Medidas autonómicas para facilitar el acceso a la vivienda	193
7. Otras actuaciones autonómicas con capacidad para incidir en beneficio de las familias monoparentales	195
7.1 Ventajas fiscales a las familias	195
7.2 Consideración a los problemas de salud derivados de la "pobreza de tiempo"	196
7.3 Educación de los hijos	197
7.4 Mediación familiar y puntos de encuentro	199
CONCLUSIONES	203
BIBLIOGRAFÍA	207

INTRODUCCIÓN

Concepto y causas de la monoparentalidad

El concepto de familia, sin perder su condición de “institución básica de la sociedad civil”¹, ha sufrido una evolución profunda con el transcurrir de los tiempos, al punto de poder hablar, no ya de alteración, sino de auténtica mutación. En concreto, “una de las grandes tendencias sociales que se han revelado durante las últimas décadas es la aparición, configuración y análisis de las denominadas ‘nuevas formas familiares’”, reflejo de la “adaptación de la familia a la diversidad y heterogeneidad presente en las sociedades contemporáneas”².

Entre las variables que de forma habitual son incorporadas a la noción, se incluyen las comúnmente conocidas como familias monoparentales (de *iure* o de *facto*), respecto a las cuales, sin embargo, la nota de “modernidad” resulta bastante más que dudosa, como bien muestran los estudios que, sobre todo desde la Sociología y la Psicología, han venido desarrollándose desde hace ya algunos años³. No obstante, donde sí cabe localizar ciertas dosis de novedad es en la superación de su valoración como situación anómala, no deseable y transitoria hacia la reconstrucción familiar⁴, y su asunción como modalidad más o menos estable pero normalizada⁵ en la que el hincapié debe dejar de hacerse en la figura del ausente para centrarse en los presentes⁶.

¹ GIDDENS, A.: *The third way*, Cambridge, Polity Press, 1998, p. 89.

² RUIZ BECERRIL, D.: “Nuevas formas familiares”, *Portularia*, nº 4, 2004, pp. 219-220.

³ El primer libro publicado en España sobre el fenómeno es el de Iglesias de Ussel, J. (Coord.): *Las familias monoparentales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales/Instituto de la Mujer, 1988. De un tiempo a esta parte, como obra de referencia suele citarse FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: *Las familias monoparentales en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999. Sobre los orígenes de la categoría y los primeros pasos habidos en España y el extranjero respecto a su consideración, valoración, catalogación, etc., un detallado estudio en la tesis doctoral de TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2006, pp. 32 y ss.

⁴ HERNÁNDEZ PRADOS, M. A. y ORTEGA RUIZ, P.: “Familias monoparentales y conflictividad escolar”, addenda a la Ponencia II (Familia, educación y valores) del XXIII Seminario Interuniversitario de teoría de la educación: “familia, educación y sociedad civil”, Lugo, noviembre 2004. Estas familias “han sido contempladas tradicionalmente con visión de déficit y como contextos de riesgo” [GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, *Revista de Estudios de Juventud*, nº 67, 2004, p. 148], en una perspectiva que en buena medida partía de su comparación desfavorable en relación a la familia considerada “normal”, es decir, la bilateral, TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., pp. 43-44.

⁵ “Las familias monoparentales no representan un disfuncionalidad o un mal funcionamiento de la familia, sino un modelo de familia con entidad y categoría social en sí mismo que, por otro lado, no es nuevo”, MARTÍNEZ GARCÍA, R. y RODRÍGUEZ GARCÍA, M.ª J.: “Análisis de casos de monoparentalidad: madres solteras y divorciadas”, *Eúphoros*, nº 3, 2001, p. 169.

⁶ Ya apuntaba la tendencia a contemplar “qué” y “quiénes” están ausentes en vez de “qué” y “quiénes” están presentes, MENDES, H. A.: “Single-parent families: a typology of life-styles”, *Social Work*, Vol. 24, 1979, p. 199.

Como primer interrogante se plantea: “¿hay que aplicar políticas específicas dirigidas directamente a las familias monoparentales?”. La respuesta a la cuestión exige “que se plantee previamente el tema de la especificidad” de estos núcleos humanos⁷.

Si bien la nota básica del modelo viene dada por la convivencia de uno o varios hijos con uno sólo de sus progenitores⁸, lo cierto es que la expresión alberga en su interior un esencial polimorfismo que dificulta en grado sumo aportar un concepto unívoco⁹, exponer necesidades universales y proponer soluciones homogéneas¹⁰. Aún así, desde el punto de vista del Derecho, diversas causas que serán desgranadas a lo largo del estudio justifican el diseño de una respuesta adecuada para los grupos de personas que, por estar incluidos en la definición, pueden verse inmersos en un contexto de superior vulnerabilidad socioeconómica.

Cierto es que el repaso a algunas de las posibles hipótesis en presencia muestra una gran pluralidad de situaciones, en tanto poco tienen que ver aquellos núcleos familiares cuyos ingresos (procedentes únicamente de quien los encabeza o en combinación con otros públicos o privados) resultan suficientes no sólo para la subsistencia, sino también para la búsqueda de apoyo externo destinado a la atención de los hijos, con aquellos otros en los cuales las rentas no alcanzan ni tan siquiera para la satisfacción de las necesidades vitales, haciendo imprescindible el apoyo informal de la familia¹¹, tal y como ocurre demasiado a menudo con –el uso del femenino encuentra justificación en argumentos que serán expuestos con posterioridad– las viudas jóvenes con hijos a su cargo y sin pensión o con una de importe mínimo, las mujeres separadas/divorciadas o solteras que no perciben del

⁷ PRUD'HOMME, N.: “Las familias monoparentales”, ponencia presentada al *Congreso de la Asociación Internacional de la Seguridad Social: servicios sociales y asignaciones familiares. Una Seguridad Social para todos*, celebrado en San José, Costa Rica, del 27 al 29 de enero de 2003.

⁸ Estos son los rasgos básicos, abiertos a matizaciones y concreciones, que se recogen en la generalidad de las definiciones elaboradas desde la doctrina, entre las que cabe citar, como ejemplo de una lista mucho más larga, las proporcionadas por Alberdi, I.: “Las mujeres viudas y las familias monoparentales”, en IGLESIAS DE USSEL, J. (Coord.): *Las familias monoparentales*, cit., p. 101; IGLESIAS DE USSEL, J.: “Las familias monoparentales en España. Problemas de definición y alcance”, *Actas del Simposium Internacional sobre la figura del padre en las familias de las sociedades desarrolladas*, Las Palmas de Gran Canaria, 1994, p. 289 o FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: *Las familias monoparentales en España*, cit., p. 32. También en las procedentes de diversas organizaciones internacionales, así, COMISIÓN EUROPEA: *Lone parent families in the European Community: Final report*, London, Family Policy Studies Center, 1989, o NACIONES UNIDAS: “Familias: tipos y funciones”, en *Materiales de trabajo, infancia y familia*, nº 12, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales/Centro de Estudios del Menor, 1994.

⁹ RUIZ BECERRIL, D.: “Nuevas formas familiares”, cit., p. 220. “El fenómeno de la monoparentalidad es ciertamente complejo y poliédrico”; no hay familia monoparental, sino “diferentes tipos”, pues las vías de acceso son diferentes, al punto de poder afirmar que tienen menos cosas en común de las que comparten, lo que hace precisas investigaciones específicas de cada subtipo. “Se puede decir así que existe toda una serie de dimensiones de la monoparentalidad cuya consideración obligaría no sólo a reconstruir el concepto, sino incluso a reconsiderar su pertinencia”, RODRÍGUEZ SUMAZA, C. y LUENGO RODRÍGUEZ, T.: “Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales”, *Papers*, nº 69, 2003, pp. 62 y 78.

¹⁰ “Cada vez son más los autores que subrayan los desaciertos y limitaciones del empleo englobante de ‘familia monoparental’”, y ello por tres motivos fundamentales: en primer lugar, estandariza la situación desde la perspectiva de los adultos, que es lo que da lugar a distintas formas de monoparentalidad, y no desde la de los hijos, que son quienes proporcionan el único factor de homogeneidad, dado por el hecho de residir con uno de los padres con independencia del motivo; en segundo término, genera el riesgo de alimentar estereotipos sobre las características y situación de estas familias; en fin, puede limitar la acción reivindicativa por parte de unos colectivos que no comparten una identidad común, BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 40, 2002, p. 14.

¹¹ MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, *Portularia*, nº 3, 2003, p.146.



otro progenitor aportación alguna o lo hacen en cantidades muy exiguas¹², o, por no seguir, las madres solteras con bajo estatus económico que han asumido la maternidad en solitario¹³. “Piénsese que constituirán núcleos monoparentales situaciones tan diversas como las siguientes: una madre adolescente con su bebé, viviendo ambos con los abuelos; la madre separada que vive con su dos hijos de 6 y 10 años y trabaja limpiando hogares por horas; el ama de casa de 55 años, viuda, que vive con el menor de sus hijos, de 17, o la mujer profesional liberal de 40 años que ha adoptado una niña de 5”; así planteado, “no cuesta mucho imaginar que configuran familias ciertamente distintas en cuanto a sus circunstancias de vida”¹⁴, en una muestra de disparidad que se acrecienta de añadir a la ecuación la figura del varón responsable en solitario de su proge.

¹² Según estudios efectuados al respecto, ni la mitad de los padres paga la pensión acordada judicialmente; o lo que es igual, la mayoría o bien no la paga, o bien paga menos de lo que se acordó. En consecuencia, “un porcentaje demasiado alto de padres está contribuyendo a que sus hijos o hijas se encuentren en la situación de precariedad” [MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.146]. En tal sentido, resulta altamente ilustrativa la mordacidad puesta de manifiesto por la SAP Barcelona de 17 de octubre de 2003 (JUR 2004/3755) cuando, al resolver la petición paterna de custodia de sus tres hijos, que hasta el momento conviven con su madre y sufren un duro trance financiero, sentencia: los niños están bien con la madre, “solo que tienen problemas económicos, problemas que el padre, que tanto quiere a sus hijos, podría ayudar a solventar”.

Algunos análisis cifran en un 29,7% el porcentaje de mujeres que reciben de su exmarido lo acordado; en cambio, el 11% recibe menos y el 59,3% nada, lo que significa que el 70% no recibe pensión o lo hace en cuantía inferior a la establecida [GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 151. Confirman similares datos respecto al impago de pensiones de alimentos en Castilla y León, RODRÍGUEZ SUMAZA, C. y LUENGO RODRÍGUEZ, T. (Dirs.): *Las familias monoparentales en Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León (Consejería de Sanidad y Bienestar Social), 2000]. Algo de cierto debe haber en tales afirmaciones cuando el Parlamento Europeo en su *Resolución sobre la situación de las madres solas y las familias monoparentales* (edición definitiva de 18 de septiembre de 1998) ya instaba a los Estados a “mejorar su prácticas y sistemas jurídicos para que ambos progenitores cumplan con todas sus obligaciones en relación con sus hijos, sobre todo, en lo que respecta al cuidado y sustento económico de los mismos”. En el nivel interno se recoge el testigo cuando la Ley 15/2005, de 8 de julio (con el precedente dado para Cataluña por la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias), prevé la creación de un fondo de garantía de pensiones que salvaguarde el pago de alimentos reconocidos e impagados a favor de los hijos menores; mandato llevado a efecto –por resumir un iter normativo considerablemente más complejo– ex disposición adicional quincuagésima tercera de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007. El precepto establecía que en el plazo de seis meses habrían de regularse las condiciones y requisitos de acceso y los procedimientos de abono y reembolso; a tal fin, se dictó el RD 1618/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Fondo de Garantía de Pago de Alimentos, y, en su desarrollo, la Resolución de 17 de diciembre de 2007 aprobó el modelo de solicitud de anticipo a cargo del Fondo. La medida, positiva en sí, encuentra su mayor punto débil en las limitaciones que para acceder al derecho contempla la normativa aplicable; señaladamente el límite de recursos económicos.

¹³ La figura de la madre soltera ha sufrido una evolución de gran alcance hasta quedar muy atenuada la “sanción social” que le ha venido acompañando a lo largo de la historia [MEIL LANDWERLIN, G.: “La otra cara del desafío demográfico a la protección social: los desafíos derivados del cambio familiar”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 36, 2002, p. 98 o DE MIGUEL, A.: “Nuevas formas de familia”, ponencia presentada al Congreso de Familia, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004]. Ha pasado del estigma de la mujer –a menudo muy joven– abandonada en delicado trance a hipótesis muy diversas en las cuales la maternidad llevada en solitario de forma no deseada convive con situaciones diametralmente distintas en las cuales una mujer socioeconómicamente independiente decide convertirse en madre para colmar sus anhelos de desarrollo personal, sirviéndose para ello, bien de los cauces naturales, bien de la adopción o de técnicas de fecundación artificial, respecto a las cuales, por cierto, se plantean desde algunos foros “presuntos dilemas” entre el derecho de la mujer a concebir y el del hijo a tener familia paterna [JORDÁN VILLACAMPA, M.^a L.: “Familias monoparentales, inseminación artificial y derechos humanos”, *Revista de Derecho (Universidad de Valencia)*, nº 1, 2002], que han sido conveniente y juiciosamente soslayados por el art. 21 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León, al sentar que “las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su ámbito de competencias, garantizarán la consecución de los siguientes objetivos en relación a la promoción y protección de la salud de las mujeres:... 5. Impulsar en Castilla y León las técnicas de reproducción asistida incluso en familias monoparentales”.

¹⁴ MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.139. Así visto, es evidente que el fenómeno no constituye un todo homogéneo; “en todos estos casos hallamos una madre que habrá de hacer frente sola a las tareas de crianza y educación de sus criaturas, pero sin la menor duda habrá bastantes diferencias entre ellas en cuanto a los recursos materiales con los que contar, los apoyos informales o en cuanto al reconocimiento y aceptación por parte de la sociedad” [GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., pp. 145-146]. “La etiqueta de *one-parent* asume la homogeneidad de los divorciados, separados, viudos y de los que nunca han estado casados a pesar de que la investigación social sugiere que las diferentes circunstancias de la formación familiar se asocian a circunstancias económicas también diferentes”, TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., p. 46.

Como punto de partida, por tanto, resulta básica la consideración a los plurales orígenes de unas y otras formas de monoparentalidad (rutas¹⁵, flujos de entrada¹⁶ o causas precipitadoras¹⁷ –que encuentran su correlato en las vías de salida¹⁸–, por utilizar una terminología que remarca el carácter dinámico de la realidad analizada¹⁹), en tanto se vinculan de forma indeleble con la diversidad de necesidades que presentan las variopintas submodalidades²⁰. A este respecto, los estudios estadísticos desarrollados en España en épocas precedentes revelaban cómo un altísimo porcentaje respondía a la muerte de uno de los cónyuges, ocupando un segundo lugar las familias resultantes de los procesos de separación, nulidad y divorcio, por detrás de las cuales se situaban las madres solteras; se constataba así como el fenómeno presentaba en nuestro país perfiles propios no coincidentes con los existentes en el contexto europeo más cercano, donde los procesos de disolución voluntaria del matrimonio eran ya desde décadas atrás los principales generadores de la familia monoparental²¹. Frente a estas afirmaciones, en tiempos más cercanos “la novedad más interesante es el cambio en el origen causal de la creación de hogares con un sólo adulto e hijos, que en los últimos años se encuentra con frecuencia en las rupturas matrimoniales”²².

¹⁵ LEETE, R.: “One-parent families: numbers and characteristics”, *Population Trends*, Vol. 13, 1978, p. 4 o TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., pp. 227 y ss.

¹⁶ FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, Colección Estudios Sociales, nº 20, Fundación La Caixa, 2006, pp. 71 y ss.

¹⁷ ROSENFELD, J. M. y ROSENSTEIN, E.: “Towards a conceptual framework for the study of parent-absent families”, *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 35, 1973, p. 132.

¹⁸ TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., pp. 427 y ss. o BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., pp. 24 y ss.

¹⁹ “La familia es un proceso” [BARRIGA, S.: “La igualdad de los ciudadanos; recurso para la solidaridad”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extraordinario *Igualdad de oportunidades para todos*, 2007, p. 235]; cada una de ellas, incluidas las monoparentales, constituyen “una unidad no estática de relaciones que se configura dinámicamente en el tiempo y en el espacio” [RODRÍGUEZ SUMAZA, C. y LUENGO RODRÍGUEZ, T.: “Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales”, cit., p. 78]. “La imagen más frecuente de la familia monoparental es la de una fotografía fija que carece de dinamismo alguno”; sin embargo, lo cierto es que, como el resto de familias, se trata de un proceso vivo, que evoluciona y en ocasiones encuentra rutas de salida, temporales o definitivas, BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., pp. 24 y ss.

²⁰ “A diferencia de las definiciones, las tipologías permiten un acercamiento menos reduccionista y flexible y –más importante aún– posibilitan contemplar la diversidad de situaciones y procesos monoparentales como paso previo y necesario para el estudio de cualquier variante o faceta de monoparentalidad que elijamos” [BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 15]. Lo cierto es que “las familias monoparentales son profundamente diversas entre sí, tanto por su origen, su edad, sus recursos de partida o sus circunstancias vitales... Estas distintas circunstancias genéticas no son meras anécdotas sino que configuran distintos puntos de partida y distintas trayectorias vitales, que propician un desigual acceso a los privilegios sociales”, MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., pp.138-139.

²¹ MORENO MINGUEZ, A., en *Instituciones y organizaciones sociales*, Madrid, Cengage Learning Editores, 2005, pp. 60-61.

²² CES: *Informe 3/2003. Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, Madrid, CES, 2004, p. 26. En análogo sentido, y entre muchos, MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.139, o GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 147, que, incluyendo en su análisis el factor edad y ciñéndose a las familias encabezadas por una mujer, afirman un mayor porcentaje de solteras entre las más jóvenes, una superior incidencia de la viudedad entre las de más edad, y en la franja intermedia un protagonismo de separadas y divorciadas.



En cualquier caso, el esquema no queda completo con las alusiones previas, en tanto el cuadro resulta sin duda más policromo una vez añadidas otras posibilidades, como son la ausencia de uno de los progenitores por motivos laborales o análogos (incluidos los procesos migratorios), por encontrarse en prisión²³ o por enfermedad prolongada, o su inexistencia merced a hipótesis de maternidad/paternidad en solitario como resultado de procesos de adopción o acogimiento.

Estudios referidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León ofrecen cifras aproximadas sobre la incidencia de unas y otras²⁴:

Causas de monoparentalidad

- **Desorganización familiar (73,1%)**
 - *Ruptura pareja (55,1%)*
 - > Divorcio (13,2%)
 - > Separación de hecho (11,5%)
 - > Separación legal (27,6%)
 - > Anulación matrimonial (0,3%)
 - > Abandono del hogar (2,5%)
 - *Fallecimiento del cónyuge (13,9%)*
 - *Ausencia involuntaria (4,1%)*
 - > Trabajo en localidades distintas (2,9%)
 - > Prisión (1,2%)
- **Monoparentalidad directa (26,9%)**
 - *Natalidad (madres solteras) (25,7%)*
 - *Paternidad/maternidad por adopción (1,2%)*

Conforme ha sido indicado, la causa última de la monoparentalidad alcanza importantes consecuencias prácticas, no en vano, y por ejemplo, “es muy distinto no tener más que un progenitor (viudedad) a tener uno de hecho pero poder relacionarse con los dos, con mayor o menor frecuencia”²⁵, del mismo modo que hay una gran diferencia en aquellos procesos que implican cierta corresponsabilidad entre ambos progenitores y aquellos en los cuales tal resulta inviable o inexistente. Así las cosas, las modalidades han de valorarse en atención a dos ejes de coordenadas básicos: de una parte, el que define la existencia o no de otro progenitor y, caso de haberlo, la intensidad de su implicación en el cuidado del hijo; de otra,

²³ En este punto resulta imprescindible mentar la hipótesis resuelta por sentencia del Tribunal de Justicia de Derechos Humanos de Estrasburgo de 4 de diciembre de 2007 (TEDH 207/86), donde quedan claros los prejuicios todavía existentes respecto a las familias monoparentales, si bien es cierto que en una hipótesis que, si no se supiera real, parecería de laboratorio, en tanto atiende a un intento de monoparentalidad originaria de facto derivada de la solicitud de autorización para someterse a un proceso de inseminación artificial efectuada por un condenado a cadena perpetua y su pareja.

²⁴ Datos extraídos de RODRÍGUEZ SUMAZA, C. y LUENGO RODRÍGUEZ, T. (Dirs.): *Las familias monoparentales en Castilla y León*, cit., que los autores reproducen unos años después en “Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales”, cit., p. 77.

²⁵ RUIZ BECERRIL, D.: “Nuevas formas familiares”, cit., p. 222.

el que cuantifica, cuando existe, la aportación de renta que procede del ausente (incluidas las pensiones de viudedad y orfandad, en tanto él es el causante del derecho). Tales son los factores que habrán de ser ponderados a la hora de calibrar las necesidades de la familia monoparental y la oportunidad de una intervención pública de auxilio.

La dificultad de proporcionar una noción homogénea, y la pluralidad de definiciones vertidas por sociólogos y otros científicos, no exime a los encargados de la elaboración de las normas y las políticas sociales de la necesidad de enfrentarse a la ardua tarea de aquilatar un concepto que sirva de marco para la aplicación de aquéllas y el desarrollo de éstas. En Castilla y León, el referente básico a estos efectos viene dado por el art. 41 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias, en cuya virtud “se consideran familias monoparentales las unidades familiares con hijos menores, o mayores de edad en situación de dependencia, que se encuentren a cargo de un único responsable familiar”.

Como no podía ser de otra forma, la definición legal expuesta (que no tiene pretensiones de generalizarse a cualesquiera ámbitos, como es lógico, pero que bien puede servir de pauta y punto de partida) afronta el aspecto más cargado de polémica, cual es el relativo a la dependencia de los hijos, dada la gran evanescencia que ofrece el término y los problemas derivados de acudir exclusivamente al criterio de la edad²⁶, en tanto tan dependiente puede ser un hijo de veintidós años como uno de diecisiete²⁷, incluso más, como ocurre en caso de presentar alguna discapacidad. Así las cosas, y aun cuando desde el punto de vista jurídico-político resulta crucial fijar un marco preciso de intervención para el reconocimiento o no de ayudas, la opción autonómica merece una valoración positiva en grado sumo, pues además de asumir un criterio ampliamente asentado en el ordenamiento positivo, cual es la mayoría de edad²⁸ (sin perjuicio de la exclusión en supuestos de emancipación previa), abre las puertas también a una cierta flexibilidad que permitirá en el caso concreto atender a las circunstancias en presencia para incluir a quienes superen tal umbral pero no cuenten con la necesaria autonomía²⁹.

²⁶ Recoge la polémica existente al respecto, por ejemplo, Barrón López, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., pp. 23-24.

²⁷ RUIZ BECERRIL, D.: “Nuevas formas familiares”, cit., pp. 221.

²⁸ Sobre sus virtudes, FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A y TOBÍO SOLER, C.: “Las familias monoparentales en España”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 83, 1998, p. 55 o MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.138, quienes ofrecen un ejemplo bien ilustrativo: “de no hacerlo así podríamos estar englobando bajo el mismo epígrafe a familias ciertamente distintas, puesto que no es lo mismo una madre de 37 años recién separada que convive con sus hijos de cuatro y siete años, que un padre viudo de 70 años que convive con dos hijos solteros adultos. En este último caso, la dependencia sería inversa probablemente”.

Si no se exige que los hijos que conviven con el adulto sean menores o, al menos, dependientes, se amplía la incidencia porcentual de la monoparentalidad, pero se desdibuja la noción, pues “quedarían incluidos núcleos formados por personas adultas que [comparten residencia] por razones que más [tienen] que ver con la solidaridad entre generaciones que con la crianza de los hijos”, FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., pp. 56-57.

²⁹ “Se puede ser adulto y económicamente dependiente o al menos estar todavía precisando de apoyo paterno/materno de muy diversa naturaleza aun teniendo 18 años... Una edad como 18 años resulta poco realista para que se equipare dicho límite con ausencia de dependencia o madurez total y por ello tampoco para captar la presencia real de familias monoparentales cuyos hijos/as viven en este contexto específico de forzosa adolescencia prolongada”, BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 23.

Contexto de la monoparentalidad: otro cauce para la feminización de la pobreza

No obstante la gran dificultad para proporcionar datos estadísticos sobre una realidad cuya conceptualización resulta tan compleja y que abarca fenómenos sumamente variados y dinámicos, los diferentes estudios suelen poner de manifiesto como el porcentaje de familias monoparentales en España, tras el aumento operado entre 1981 y 1991³⁰, presenta desde la década de los noventa rasgos de estabilidad –no obstante, desde otros foros se habla de la continuidad de la línea ascendente en el período 1991-2001³¹–, fluctuando entre un 8% y un 10%³², e incluso porcentajes superiores; cifras que, no obstante, deben asumirse con la máxima cautela dada la disparidad de datos estadísticos, la pluralidad de fuentes³³ y la concurrencia de factores que pueden conducir tanto a sobredimensionar el fenómeno (dudosamente debieran incluirse en el concepto las familias procedentes de una ruptura matrimonial cuando ambos progenitores atienden a los hijos comunes pese a que formalmente convivan sólo o preferentemente con uno de ellos³⁴; otro tanto puede ocurrir con las segundas uniones, que sin embargo pueden no constar por no haberse formalizado³⁵), como a infravalorarlo (así, por ejemplo, la restricción en que se incurre al incluir sólo a las personas solas con hijos menores, olvidando que la

³⁰ RUIZ BECERRIL, D.: “Nuevas formas familiares”, cit., p. 222.

³¹ FLAQUER, LL.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 60.

³² CES: *Informe 3/2003. Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, cit., p. 22.

³³ La fluctuación es enorme según cual sea el criterio que se siga; para corroborarlo baste remitir al estudio de Treviño Maruri, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., pp. 175 y ss., donde se confirma como, según el colectivo de referencia el porcentaje puede variar entre menos del 6% y el 14%. Esta claro, pues, que “el concepto de monoparentalidad... adolece todavía de un grado de imprecisión notable entre los sociólogos de la familia y entre los demógrafos”; de ahí que las estadísticas muestren un contenido diverso y resulten difíciles las comparaciones, FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: “Las familias monoparentales en España”, cit., p. 54.

³⁴ Igualmente en supuestos en los que la ausencia física no se percibe como familia diferente a la convencional, como suele ocurrir en los casos de ausencia laboral o por enfermedad, RODRÍGUEZ SUMAZA, C. y LUENGO RODRÍGUEZ, T.: “Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales”, cit., pp. 74 y 78-79.

³⁵ Algunos autores entienden que esta cohabitación rompe la situación de monoparentalidad, en tanto el nuevo contexto se asemeja en una medida muy superior a la biparentalidad [ROLL, J.: “Familias monoparentales en Europa”, *Infancia y Sociedad*, nº 16, 1992, p. 157]; otros en cambio, consideran que tal afirmación significa presumir, erróneamente, que al pasar a vivir en pareja se produce un traspaso de responsabilidades o se instaura un sistema de corresponsabilidades que, en realidad, no tiene porque darse [BUMPASS, LL. y RALEY, R. K.: “Redefining single-parent families: cohabitation and changing family reality”, *Demography*, Vol. 36, 1995, pp. 195 y ss.]. Así las cosas, resulta fundamental “indagar en qué medida la cohabitación modifica sustancialmente los contenidos de liderazgo parental y familiar en conformaciones monoparentales, y sobre todo, confirmar empíricamente y no bajo supuestos teóricos (si no ideológicos) una quiebra de una dinámica monoparental”, BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 22.

dependencia real suele exceder de los dieciocho años³⁶; la dificultad para computar a las familias monoparentales que cohabitan con otras personas³⁷, fundamentalmente familiares –como es el caso de las madres solteras que viven con sus ascendientes–³⁸, o, en fin, la de contabilizar a las que son monoparentales *de facto*³⁹).

Los datos referidos al conjunto del territorio español no pueden extrapolarse sin más a las distintas regiones que lo conforman, habida cuenta se confirman disparidades significativas por Comunidades Autónomas. Así, Cataluña, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid ofrecen unas cifras que superan la media nacional; por debajo de ésta se sitúan, en cambio, Castilla y León, Navarra, Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia, La Rioja o Aragón⁴⁰.

Por lo que respecta a Castilla y León (donde la incidencia del fenómeno todavía se vincula en buena medida con la viudedad⁴¹), la Dirección General de Estadística de la Junta, en su estudio *Situación económica y social de la mujer en Castilla y León (2003)*, apunta porcentajes que ponen de manifiesto como la presencia de la monoparentalidad es, con carácter general, menor en el marco regional que en el nacional (los valores más elevados se localizan en Valladolid y Burgos, situándose Soria y Segovia en el extremo opuesto⁴²), si bien los datos proporcionados en las *Líneas Estratégicas de Apoyo a las Familias de Castilla y León (2006)* o en el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007* recogen niveles más elevados y cercanos a los estatales.

Sea como fuere, como señala el mentado *Plan*, “los hogares monoparentales son minoritarios, aunque su presencia tiene cierta importancia”; además, y con independencia del

³⁶ TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., p. 169.

³⁷ Un ejemplo, el resuelto por STSJ País Vasco, Contencioso-administrativo, de 30 de noviembre de 2004 (JUR 2005/39538), que da la razón a una mujer, cabeza de familias monoparental, a la que se denegó una subvención para alumnos de escuelas infantiles por entender que, al residir en el mismo domicilio del padre del niño, en la solicitud también debería haber aportado la declaración de la renta de éste. Entiende el Tribunal que “no son conceptos asimilables la residencia en un mismo domicilio y la relación familiar. Todo lo más, la Administración pudo tenerla por indicio que apuntaba hacia una hipótesis distinta de la sostenida por la solicitante, pero sin que pueda admitirse que sirviera para desvirtuar los hechos acreditados por los documentos fiscales y del registro civil”; a saber, la tributación individual y no por unidad familiar y la inexistencia de matrimonio. En consecuencia, “para denegar la subvención... la Administración debió llevar a cabo las actuaciones de comprobación” pertinentes.

³⁸ “Un núcleo monoparental puede compartir vivienda con otras personas (sean parientes o no) y conformar un hogar monoparental extenso, o bien ocupar la totalidad de una vivienda sin la presencia de otros núcleos o individuos, esto es, constituir un hogar monoparental simple. Los censos dificultan la diferenciación de estos dos tipos de hogares monoparentales porque según la tipología estadística una familia no puede comprender más de un hogar, de ahí que cuando la vivienda incluye diversos núcleos se suele computar como hogar plurinuclear y sólo como hogares monoparentales cuando el progenitor solo aparece como la persona de referencia” [BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 17]. Desde la doctrina tampoco es extraño excluir la condición de familia monoparental en caso de convivencia con otras personas, tal y como constatan RODRÍGUEZ SUMAZA, C. y LUENGO RODRÍGUEZ, T.: “Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales”, cit., p. 62.

³⁹ “La monoparentalidad de hecho no sólo puede constituir un tipo monoparental particularmente proclive a estar legalmente desprotegido, sino que su no formalización fomenta su ocultamiento social y el no reconocimiento de sus necesidades y posibles problemáticas, en un contexto social e ideológico ya difícil para los demás casos de monoparentalidad ‘legal’ y reconocida. La ‘invisibilidad’ a nivel censal de estas familias también imposibilita saber su alcance y su representación en la sociedad”, BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 16.

⁴⁰ Por provincias, presentan valores superiores a la media, por ejemplo, Sevilla, Asturias, Barcelona y Tenerife, MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.140.

⁴¹ Castilla y León es una de las Comunidades Autónomas donde el peso de la monoparentalidad por ruptura matrimonial es menor; en cuanto a las madres solteras, se sitúa en un término medio (tirando a niveles inferiores); en fin, en lo que hace a la viudedad se coloca entre los territorios con mayor incidencia, TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., pp. 415-41.

⁴² MORENO MINGUEZ, A., en *Instituciones y organizaciones sociales*, cit., p. 60.



porcentaje real (tan difícil de conocer), desde distintos foros, incluidas las *Líneas estratégicas de apoyo a las familias* o el *Plan de desarrollo regional de Castilla y León 2000-2006*, se afirma un incremento importante de su número en la Comunidad⁴³.

Sea como fuere, si un dato se ha convertido en lugar común en todos los estudios sobre monoparentalidad éste es el de su feminización. La inmensa mayoría de los hogares así calificados se sitúan –también en Castilla y León⁴⁴– bajo responsabilidad de una mujer⁴⁵, es decir, son matrifocales, lo que implica que la infinidad de problemas y dificultades derivadas de esta situación reclaman un análisis desde la perspectiva de género⁴⁶, al constituir un nuevo factor de riesgo de exclusión social y pobreza para el colectivo femenino⁴⁷, en tanto la monoparentalidad masculina, no solo tiene una incidencia prácticamente insigni-

⁴³ Por todos, LLAMAS, C. A.: “Una ley que beneficia a todos”, *Personas*, Consejería de familia e igualdad de oportunidades de Castilla y León, nº 3, 2007, p. 6.

⁴⁴ Alrededor del 90% de las familias monoparentales de Castilla y León son dirigidos por una mujer, dato que coincide con los nacionales y con los de los países del entorno europeo, RODRÍGUEZ SUMAZA, C. y LUENGO RODRÍGUEZ, T.: “Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales”, cit., p. 74.

⁴⁵ *Situación de los hogares monoparentales con menores a su cargo en España (1997-1999)*, proyecto de investigación elaborado por DEL RÍO, C.; MARTÍNEZ GRANADO, M. y RUIZ-CASTILLO, J., o *Mujeres, monoparentalidad y exclusión social (2001-2004)*, proyecto de investigación dirigido por GONZÁLEZ, M. M. También, MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.138; GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 145; GOÑI SEIN, J. L.: “La familia monoparental: ausencia de atención política y legislativa y su impacto sobre la situación sociolaboral de la mujer”, *Temas Laborales*, nº 82, 2005, pp. 13-14; BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 15; HERNÁNDEZ PRADOS, M. A. y ORTEGA RUIZ, P.: “Familias monoparentales y conflictividad escolar”, cit.; MARTÍNEZ GARCÍA, R. y RODRÍGUEZ GARCÍA, M.ª J.: “Análisis de casos de monoparentalidad: madres solteras y divorciadas”, cit., p. 168; FLAQUER, I.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., pp. 7 y 56; RUIZ BECERRIL, D.: “Nuevas formas familiares”, cit., p. 222 o CESCyL: *Informe previo sobre el Anteproyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León*, aprobado por la Comisión Permanente el 23 de mayo de 2002.

⁴⁶ “La monoparentalidad femenina o matrifocal tomada en su conjunto puede revestir unas particularidades que la diferencian en muchos aspectos de la masculina: expectativas e ideologías discriminatorias de la maternidad/paternidad, valores y reputaciones sexistas sobre la vida sexual y/o afectiva de la madre/padre monoparental, posibilidades y recursos diferenciados para el esparcimiento y la sociabilidad de las madres monoparentales/padres monoparentales y un largo etcétera de asimetrías que condicionan, bajo prescripciones de género, modos de vida muy desiguales entre los sexos”, BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 22.

⁴⁷ “Los estudios realizados en distintos países evidencian que las familias de madre sola tienen más probabilidad de disponer de ingresos económicos escasos, de encontrarse en situación de clara vulnerabilidad económica” [GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 150], incidiendo en la proliferación de un fenómeno que ha venido a denominarse “feminización de la pobreza”, profusamente estudiado por TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., pp. 62 y ss.

Desde este punto de vista, la materia entronca con los objetivos recogidos en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León, no en vano su art. 23, que recoge las medidas de acción positiva para la asistencia a la mujer maltratada o con necesidades especiales por razón de género, contempla entre sus objetivos los de “prevenir la feminización de la pobreza” y “sensibilizar sobre la situación de los colectivos de mujeres con especial dificultad por razón de género, así como potenciar la información y formación de dichos colectivos”. Ello no obstante, el *IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León (2007-2011)*, aprobado por Decreto 1/2007, de 12 de enero, reconociendo que “se incrementan los esfuerzos dedicados a los colectivos de mujeres con problemática específica, puesto que a su condición de mujeres se suman una serie de circunstancias que determinan una situación de especial vulnerabilidad”, centra sus esfuerzos en las que ejercen la prostitución, las drogodependientes, las presas, las inmigrantes, las discapacitadas, las gitanas y las pertenecientes a la tercera edad. A este respecto, es importante señalar que la alusión a las mujeres mayores fue reclamada por el CES de Castilla y León en su Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el *IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León*, aprobado por el Pleno el 21 de diciembre de 2006; sin embargo, su petición de que fuera incluido también como colectivo con problemática específica las familias monoparentales (igualmente ha ocurrido con las mujeres “sin techo”) no encontró reflejo en el texto final.

ficante⁴⁸, sino que, con carácter general permanece ajeno a los peligros asociados a la maternidad en solitario⁴⁹.

Con rotundidad lo pone de manifiesto el Consejo Económico y Social en su *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española (3/2003)* cuando establece que “si bien las estructuras monoparentales son relativamente poco frecuentes en España, el aumento de su feminización en los últimos años apoya el interés de su tratamiento en el presente informe. En términos generales,... la atención al sexo de las personas de referencia de los hogares así caracterizados permite afirmar con rotundidad que son las mujeres, de manera creciente, quienes se hacen cargo de ellos. Del total de familias monoparentales, el 88% se encuentra encabezado por una mujer”; de hecho, el incremento de mujeres cabeza de familia no se debe tanto a su aumento en el seno de la familia tradicional como al porcentaje de las estructuradas en torno a un único progenitor de tal género⁵⁰.

Para agravar el riesgo de pobreza de las mujeres, el dato precedente actúa en aviesa combinación con otro puesto de manifiesto por diversos estudios; a saber, la mayor dificultad de las familias monoparentales para lograr autosuficiencia económica⁵¹. No puede extrañar, pues “teniendo en cuenta que se está imponiendo como norma la familia con dobles ingresos, las unidades de convivencia con un solo proveedor económico se encuentran de manera creciente en riesgo de precariedad y requieren con un mayor apremio de determinados

⁴⁸ Ello no obstante, cabe pensar, al menos en teoría, “en un número creciente de padres que por diferentes circunstancias asuman el cuidado cotidiano de su prole: hombres solteros (hetero/homosexuales) que deciden engendrar y/o ejercer una paternidad en solitario, bien bajo la forma de acogimiento familiar, la adopción o asumiendo la custodia de unos/as hijos/as fruto de una anterior relación, o también pudiendo ser el caso –hoy bastante frecuente– de padres inmigrantes que aunque sea temporalmente se hacen cargo de parte de su prole hasta que el resto de la familia puede asentarse en el nuevo país”, BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 15.

⁴⁹ La escasez de familias monoparentales encabezadas por un varón es uno de los motivos del desinterés hacia ellas y de la falta de estudios específicos. A ello coadyuva también –y posiblemente en mayor medida– otra causa; a saber, “las condiciones de vida de las familias encabezadas por mujeres son más preocupantes que las de aquéllas que están bajo la responsabilidad de hombres” [JIMÉNEZ, I.; MORGADO, B. y GONZÁLEZ, M. M.: “Familias monomarentales y exclusión social”, *Portularia*, nº 4, 2004, p. 250]. Las familias monoparentales masculinas “se han visto como socialmente menos problemáticas que sus homólogas femeninas desde la perspectiva de la política social, ya que se supone que los padres monoparentales están integrados en su gran mayoría en el mercado de trabajo, dada la división tradicional de los roles, y que, por tanto, están menos expuestos a los riesgos de pobreza y problemas sociales asociados a tales circunstancias” [TREVINO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., p. 52]. Además, y por centrarse en una de las subvariables, en los procesos de separación, el varón normalmente mantiene su nivel de vida, mientras que la mujer (por lo general también sus hijos) sufre un inadmisibles empobrecimiento, DEL CAMPO, S. y RODRÍGUEZ-BRIOSO, M.ª M.: “La gran transformación de la familia española durante la segunda mitad del siglo xx”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 100, 2002, p. 144.

⁵⁰ CES: *Informe 3/2003. Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, cit., pp. 22, 27 y 242. Desde la doctrina se ha indicado cómo uno de los tipos de familia cuya presencia más se ha incrementado en los últimos años es la formada por hijos a cargo de su madre, GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 145, quienes aluden a los datos proporcionados por la Encuesta de Población Activa del segundo trimestre de 2004, según la cual el 87% de los núcleos de progenitor único son familias monoparentales bajo responsabilidad de la madre; cifras sumamente cercanas a las puestas de manifiesto por el CES en el citado Informe 3/2003.

⁵¹ BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 18; OBIOL I FRANÇÉS, S.: “La monoparentalitat: un nou repte per l'Estat del benestar”, *Revista Catalana de Sociologia*, nº 19, 2003, pp. 120-121; GOÑI SEIN, J. L.: “La familia monoparental: ausencia de atención política y legislativa y su impacto sobre la situación sociolaboral de la mujer”, cit., pp. 13 y 18; FLAQUER, LL.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 14; HEIN, C.: *Conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares. Ideas prácticas de la experiencia global*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006, p. 57; MARTÍNEZ GARCÍA, R. y RODRÍGUEZ GARCÍA, M.ª J.: “Análisis de casos de monoparentalidad: madres solteras y divorciadas”, cit., p. 169 o TREVINO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., pp. 80-83.

Los datos no son exclusivos del contexto español, en tanto en el ámbito europeo los estudios descubren un 15% de hogares bajo el umbral de la pobreza, porcentaje que se eleva al 35% en el caso de los monoparentales [DENNIS, I. y GUIO, A.-C.: “Poverty and social exclusion in the EU”, *Statistics in Focus. Population and Social Conditions*, nº 16, 2004], todo ello sin perjuicio de destacadas excepciones, como el caso de Dinamarca y, en general, de los países escandinavos. Ahora bien, entre 1995 y 2001 el incremento de las tasas de riesgo de pobreza de las familias de progenitor único ha sido muy superior en España que en el conjunto de países de la Unión Europea, FLAQUER, LL.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., pp. 32-33.



servicios y apoyos”⁵²; no se olvide a este respecto tampoco como, desde el punto de vista de los gastos, en tales casos la familia, por lo general, no se beneficia de las ventajas proporcionadas por las economías de escala⁵³, al menos cuando no conviven con otras personas.

El propio *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007* destacaba “una desigual incidencia de la pobreza en función de la tipología de los hogares” y, sirviéndose de los datos proporcionados por el estudio *Situación económica y social de la mujer en Castilla y León (2003)*, incorporaba el cuadro siguiente:

Hogares por debajo del umbral de la pobreza en cada tipología de hogar, sobre el total de hogares en cada tipología			
Tipología de hogar	Porcentaje de hogares pobres	Base	Margen de error
Personas solas	9,7	560	± 4,14
Parejas sin hijos	24,6	584	± 4,05
Parejas con hijos	17,9	1126	± 2,92
Monoparentales (padres)	0,5	16	La base muestral no permite interpretar estos datos como representativos
Monomarentales	21,5	135	± 8,43
Otros	17,5	40	La base muestral no permite interpretar estos datos como representativos
Total	17,8	2461	± 1,98

Conforme indicara el *Plan de desarrollo regional de Castilla y León 2000-2006*, “el nivel de ingresos de las familias monoparentales es, por término medio, un 77% inferior al de otras familias con hijos/as a cargo”; además, “una parte de los núcleos familiares monoparentales vive en condiciones de pobreza, especialmente aquellos constituidos por madres solas”. Así lo confirman otros análisis, cuya conclusión es análoga: “las condiciones de vida de las familias encabezadas por mujeres son ciertamente más preocupantes que las de aquellas que están bajo la responsabilidad de hombres”⁵⁴. La asimetría posiblemente se vincule con el

⁵² FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: Monoparentalidad e infancia, cit., p. 7. En los hogares con dos perceptores de ingresos “se cuenta con una mayor cantidad de recursos económicos y mayor estabilidad financiera (por ejemplo, si uno de los miembros atraviesa una fase de desempleo), de manera que resultan más protegidos frente al empobrecimiento”, LA PARRA, D. y TORTOSA, J. M.ª: “Procesos de exclusión social: redes que dan protección e inclusiones desiguales”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 35, 2002, p. 58.

⁵³ Las economías de escala “se generan como consecuencia del hecho de compartir gastos que son independientes del tamaño del hogar (gastos fijos)”; merced a ellas, “el hecho de compartir vivienda reduce los gastos por persona o gastos per capita. Esto significa que el gasto de cinco personas que comparten una misma vivienda no es lo mismo que el gasto de una sola persona (que vive sola) multiplicado por cinco” [GONZÁLEZ RAYA, S.: “Fenómenos de pobreza en los hogares españoles y su relación con las características del hogar”, Fundación Acción Familiar, Documento 03/2006, pp. 15-16 y 28]. Así las cosas, “menores economías de escala y menores ingresos provocan, en la mayoría de los casos, la fragilidad económica de los hogares monoparentales”, FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBIO SOLER, C.: “Las familias monoparentales en España”, cit., p. 66.

⁵⁴ “El 33% de los hogares bajo la responsabilidad exclusiva de las madres se encuentra bajo el umbral de a pobreza en España, dato preocupante y que va en consonancia con los aportados por Eurostat (2000), acerca de la mayor proporción en Europa de hogares pobres entre los monoparentales, o con los que recogía UNICEF España en su informe acerca de la mayor incidencia de la pobreza entre los niños y niñas provenientes de hogares con progenitor único en nuestro país” [MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., pp.138 y 140]. Sobre la pobreza de la monomarentalidad también, y entre otros, CES: *Informe 3/2003. Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, cit., pp. 27-28 o HERNÁNDEZ PRADOS, M.A. y ORTEGA RUIZ, P.: “Familias monoparentales y conflictividad escolar”, cit.

hecho de que las mujeres presentan superiores tasas de paro, de temporalidad y de precariedad laboral que los varones, así como salarios más bajos, con lo que “las probabilidades que tienen de caer en la pobreza, ellas y sus hijos, son mucho mayores”⁵⁵.

En tal contexto se dan, incluso, situaciones extremas de pobreza severa que el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social* concretaba en los siguientes números:

Hogares en pobreza severa en cada tipología de hogar, sobre el total de hogares en cada tipología	
Tipos de hogares	Porcentajes de hogares pobres
Personas solas	0,2
Parejas sin hijos	1,0
Parejas con hijos	2,0
Monoparentales (padres)	La base muestral no permite interpretar estos datos como representativos
Monomarentales	3,0

Así pues, los hogares más afectados son las parejas con hijos (hogares de alta dimensión según demuestran otros análisis) y, aún más, las familias monoparentales con mujeres al frente. De ello se deduce fácilmente que la situación deviene especialmente grave cuando bajo la tutela de un único adulto el número de hijos es plural, motivo por el cual no puede extrañar que en el seno de las situaciones de monoparentalidad también se introduzcan distingos; así ocurre en el art. 42.2 Ley 1/2007, donde se establece que “los órganos de la Administración de la Comunidad competentes por razón de la materia, en las condiciones y términos que se prevean, podrán extender los beneficios establecidos para las familias numerosas a las familias monoparentales con dos hijos o con uno que tenga reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 65%”. Con todo, procede achacarle que únicamente atienda a tal variable, pasando por encima de otras consideraciones, máxime teniendo en cuenta que supeditar la asimilación –y por ende los privilegios– a la existencia de un número plural de hijos (como también ocurre en la normativa equivalente de ámbito nacional; a saber, la DA 13ª Ley 40/2007, de 4 de diciembre, y la DA 70ª Ley 51/2007, de 26 de diciembre⁵⁶) merma enormemente su operatividad, no en vano la mayoría de las familias calificadas como monoparentales registra sólo uno⁵⁷.

En resumen, y como conclusión, “en los casos de madre sola existe evidencia abundante de que precisamente por la asimetría, tanto en la esfera pública como privada, ésta cuenta con una posición económicamente menos favorable, aun cuando trabaje fuera del hogar... Además, dentro de las familias monoparentales femeninas, el estado civil, la edad y el número de hijos/as resulta ser especialmente relevante”⁵⁸.

⁵⁵ FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 41.

⁵⁶ La disposición adicional décimo tercera de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, en materia de Seguridad Social, modificó el art. 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, a fin de incluir en su ámbito de cobertura al “padre o la madre con dos hijos, cuando haya fallecido el otro progenitor”. La competencia para el reconocimiento de la condición da familia numerosa (incluida la conformada a partir de la nueva hipótesis) queda en manos de las Comunidades Autónomas. Por su parte, con un carácter más amplio que la citada, la disposición adicional septuagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, contempla una cláusula de futuro (con un perfil subjetivo más amplio –pero también insuficiente– que el previsto en la Ley 40/2007), en virtud de la cual “el Gobierno llevará a cabo las oportunas modificaciones legales para que las familias monoparentales con dos hijos a cargo tengan la consideración de familia numerosa”.

⁵⁷ RUIZ BECERRIL, D.: “Nuevas formas familiares”, cit., p. 223. El número de hijos es más elevado entre las viudas y menor entre las solteras, quedando separadas y divorciadas en un término medio que, sin embargo, también se sitúa por debajo de las cifras correspondientes a los núcleos bilaterales [FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 63 o RODRÍGUEZ SUMAZA, C. y LUENGO RODRÍGUEZ, T.: “Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales”, cit., p. 76]. Apuntando como el 82% de las madres solteras tiene sólo un hijo; mientras que únicamente el 22% de las viudas se encuentra en tal situación, TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., pp. 204 y 258 y ss.

⁵⁸ BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 18.

1. LA OBLIGACIÓN PÚBLICA DE OTORGAR AUXILIO A LAS FAMILIAS MONOPARENTALES

1.1 FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN A LA FAMILIA, EN GENERAL, Y A LA MONOPARENTAL, EN PARTICULAR

La importancia de la introducción de acciones positivas a favor de la familia encuentra fundamento social en no pocos motivos⁵⁹: la alta valoración que la ciudadanía otorga a la institución⁶⁰, su acción protectora en tiempos de crisis, su papel en la atención a los dependientes, su relevancia en el desarrollo de la propia identidad, su centralidad en el reconocimiento colectivo de la maternidad, la necesidad de reducir los efectos negativos que en la renta tiene la crianza de los hijos..., por citar sólo algunos ejemplos de un listado sin duda mucho más largo.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la obligación de los poderes públicos de otorgar la debida tutela a la familia, al margen de la concreta modalidad de que se trate, deriva de los términos del art. 39 CE (mero principio rector a configurar por el legislador), bajo cuyo tenor aquéllos deben asegurar su “protección social, económica y jurídica”⁶¹, a lo que el apartado segundo añade el deber de garantizar la tutela “integral de los hijos, iguales éstos ante la ley, con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil”, tipificando así una referencia en la cual encajan con naturalidad las familias monoparentales, mayoritariamente compuestas por mujeres y su progenie, y dejando clara la indiferencia a tales efectos de su condición de solteras, separadas, viudas, etc.

La referencia expresa contenida en el precepto no resultaría, empero, imprescindible para alcanzar análogo resultado, toda vez que en virtud del art. 9.2 CE (y en términos prácticamente idénticos el art. 8.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la libertad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

⁵⁹ RUBIO GUZMÁN, E. y LÁZARO FERNÁNDEZ, S.: “Las madres sin recursos: políticas e intervención”, en VIDAL, F. (Dir.): *La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*, Barcelona, Icaria, 2006.

⁶⁰ No solo alta, sino la más alta, HERTFELDER DE ALDECOA, E.: “La política familiar en España”, ponencia presentada al *Congreso de Familia*, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004.

⁶¹ No “hay definición de familia en el artículo 39 CE. Esto no es casualidad. El constituyente no quiso encorsetar una realidad que intuía cambiante y prefirió una fórmula de marco en la que cupieran realidades más diversas” [OLTRA JARQUE, M.: “Familias diversas y sus derechos”, ponencia presentada a las Jornadas de familias homoparentales. *Familias diversas, familias con derechos*, celebradas en Madrid, los días 17 y 18 de diciembre de 2004]. La inclusión de las monoparentales, de hecho, ha sido expresamente reconocida por los Tribunales; así, por ejemplo, en STSJ Cataluña, Contencioso-administrativo, de 11 de mayo de 2004 (JUR 193792), relativa a materia fiscal.

Así las cosas, el ofrecimiento de la oportuna protección es responsabilidad tanto de la Administración del Estado como de la Autonómica, cuya competencia vinculada de manera más cercana a la cuestión se recoge en el art. 70.1.10º del Estatuto de Autonomía, que reconoce a la Comunidad Autónoma de Castilla y León competencia exclusiva en las materias de “asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario”; “promoción y atención a las familias, la infancia, la juventud y los mayores”; “prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social”, y “promoción y tutela de menores”. A todo ello, el apartado 11º viene a incorporar la alusión a la “promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres”, que también debe traerse a colación dada la feminización de la monoparentalidad y las perversas consecuencias que, en términos de pobreza, la acompañan.

La reclamada atención a la familia constituye, sin embargo, una ardua labor dada la multiplicidad de frentes de actuación que plantea, una vez consideradas “las diferentes necesidades e intereses inherentes al hecho familiar”, que incluyen salud, vivienda, fiscalidad, promoción económica, política de empleo, impulso de la sociedad del conocimiento o empleo público. Así reza el Decreto 24/2008, de 19 de marzo, por el que se crea la Comisión Interconsejerías para la promoción y coordinación de las políticas y medidas de apoyo a las familias en Castilla y León, adscrita a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades⁶² y creada –a instancias de la Ley 1/2007, de 7 de marzo– con el objetivo de asumir, precisamente, “el estudio, la promoción y coordinación de todas las políticas y medidas dirigidas a la mejora de la calidad de vida de las familias de la Comunidad, así como aquéllas cuyo fin sea favorecer la creación de nuevas familias”; para alcanzar la meta, tiene atribuidas las funciones de solicitar y recibir información sobre las acciones y programas desarrollados por cualquier departamento de la Administración autonómica que puedan tener incidencia en aquéllas, examinar periódicamente las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos en las políticas de apoyo que se ejecuten, estudiar y proponer a esta Administración nuevos programas y actuaciones en tal orden, velar por el cumplimiento de los objetivos de la planificación regional de protección, estudiar la situación de las familias en la Comunidad y coordinar todas las políticas y medidas de apoyo a las mismas.

Sea como fuere, el deber tuitivo para con las familias no admite distingos si no es para compensar situaciones de desventaja. Lo establece taxativamente el art. 16.13 del Estatuto de Autonomía cuando cita, entre los principios rectores de las políticas públicas, “la protección integral de las distintas modalidades de familia, garantizándose la igualdad de trato entre las mismas, favoreciendo la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la información, formación y orientación de las familias con necesidades especiales”⁶³.

Por si duda hubiere, la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad de Castilla y León, reconoce en su propia exposición de motivos que entre sus objetivos está el de “contribuir a solucionar problemas derivados de cambios sociales recientes que afectan a la institución familiar” (y alude de forma expresa a una forma concreta de monoparentalidad; a saber, la derivada de rupturas matrimoniales), teniendo en

⁶² Como anécdota que pone de manifiesto la sensibilidad de las instituciones de la Comunidad Autónoma hacia la familia, el Informe del Instituto de Política Familiar: *Las ayudas a la familia en las Comunidades Autónomas 2006/2007*, dirigido por Mariano Martínez-Aedo, señala que es una de las pocas que cuenta con una Consejería de tal naturaleza.

⁶³ Según indicaran las *Líneas Estratégicas de Apoyo a las Familias de Castilla y León (2006)*, “existen familias que por las peculiaridades de su número (numerosas), de su estructura (monoparentales), de su formación (con parto o adopción múltiple) o de su composición (familias con personas con discapacidad o con personas mayores dependientes), tienen unas necesidades especiales que deben ser tenidas en cuenta en los distintos programas y actuaciones, todo ello sin perjuicio de la aplicación del resto de medidas previstas”.



cuenta que, “ante la importancia de una adecuada interpretación del mandato constitucional de protección de la familia, interesa detenerse brevemente en el contenido del concepto”, para dejar constancia de cómo “las formas en que se manifiestan los vínculos y relaciones de carácter familiar han presentado en las distintas comunidades, civilizaciones y etapas de la historia, características muy variadas e importantes transformaciones que hacen difícil reducir la idea de familia a un concepto unívoco”⁶⁴.

A partir de tal premisa, dos conclusiones están claras: de un lado, todas las posibles variantes deben ser amparadas⁶⁵; de otro, es menester atender a las peculiaridades de unas y otras, tal y como hace la mentada Ley, cuyo Título III contempla beneficios especiales para diversos tipos de familias consideradas acreedoras de un tratamiento específico (numerosas, monoparentales y aquellas en las que acontezca un parto múltiple o adopción simultánea)⁶⁶, una vez su art. 3 sienta que “las Administraciones Públicas de la Comunidad, con el fin de asegurar la protección social, económica y jurídica de las familias, así como la promoción y apoyo a las mismas, someterán sus actuaciones” a una serie de principios que incluyen los de “considerar en los programas de apoyo a las familias a aquellas que tengan necesidades o situaciones especiales”, “dispensar un trato igualitario que tenga en cuenta los distintos modelos de familia existentes”, y “luchar contra las desigualdades sociales entre las familias y contra las situaciones de exclusión social que tienen su origen en contextos de precariedad y desestructuración”.

1.2 LA INSUFICIENCIA DE LA TUTELA ESPECÍFICA A LA FAMILIA MONOPARENTAL

Constatada una mayor frecuencia de situaciones de dificultad económica entre las familias monoparentales (esencialmente en determinadas subcategorías, pero no tanto en otras), ello no obstante, y en línea con la genérica escasez de las medidas oficiales de ayuda y servicios de apoyo a la familia⁶⁷ –el gasto público español en tal concepto, pese a la valoración social que la institución merece, resulta exiguo comparado con el de los países más avanzados del entorno⁶⁸–, la “respuesta no acaba de plasmarse en el rediseño

⁶⁴ Conforme indica la doctrina, “la familia como institución y en su relación con el sistema social global se adapta a los nuevos tiempos, de forma que cada vez parece más inadecuado hablar de familia en sentido estático e inalterable y más correcto sustituir esta visión unívoca por la de familias, porque las respuestas de las distintas agrupaciones familiares difieren en cada lugar y en cada momento, según las influencias y consecuencias de su interrelación con la estructura social global en la que está inserta”, MARTÍNEZ GARCÍA, R. y RODRÍGUEZ GARCÍA, M.^a J.: “Análisis de casos de monoparentalidad: madres solteras y divorciadas”, cit., p. 168.

⁶⁵ “No hay una ley que defina la familia. Las definiciones de familia se dan en el ámbito de la sociología. Esto ha sido y es una ventaja a la hora de reivindicar la igualdad entre los modelos familiares y la obligación de los poderes públicos de dar protección a todos ellos por igual”, OLTRA JARQUE, M.: “Familias diversas y sus derechos”, cit.

⁶⁶ La Ley 1/2007 está pensada para favorecer a todas las familias, independientemente del modelo y sin más distinciones que las necesarias para favorecer a las que más lo necesiten, LLAMAS, C.A.: “Una ley que beneficia a todos”, cit., pp. 4-5.

⁶⁷ FANTOVA AZCOAGA, F.: “Política familiar e intervención familiar: una aproximación”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 50, 2004, p. 126.

⁶⁸ FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., pp. 42 y ss. En cuanto hace a inversión en protección a la familia, España se sitúa, en el marco de la UE, en las últimas posiciones, en línea con el insuficiente gasto en inversión social, RUBIO GUZMÁN, E. y LÁZARO FERNÁNDEZ, S.: “Las madres sin recursos: políticas e intervención”, cit. o LOSANA GARCÍA, J.R.: “Las familias numerosas en España” y REY MARTÍNEZ, F.: “El devaluado concepto de familia en España y la necesidad de otras lecturas”, ponencias presentadas al Congreso de Familia, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004.

Desde una perspectiva todavía más genérica, “se confirma... el desfase entre riqueza y gasto público. Se considera que el potencial económico español permite un mayor desarrollo de nuestro Estado de Bienestar... Nos encontramos ante un Estado de Bienestar débil que es necesario fortalecer, lo cual implica necesariamente el desarrollo de nuevos servicios y prestaciones y la intensificación de transferencias económicas; esto es, más gasto público”, BARRIGA, S.: “La igualdad de los ciudadanos; recurso para la solidaridad”, cit., p. 233.

de las políticas de protección social”⁶⁹, donde, pese a los pasos dados, se aprecia una insuficiencia de respuestas públicas específicas⁷⁰.

Esta situación, conforme pone de manifiesto la doctrina, resulta sumamente injusta no sólo para las madres (habituales cabeza de estas familias y, por ello, víctimas en superior medida de los problemas que pueden traer aparejados), sino sobre todo para los hijos afectados⁷¹ (en este ámbito las acciones de apoyo y atención a las familias actúan conjuntamente con las destinadas a la infancia a efectos de alcanzar sus objetivos), inmersos en un claro riesgo de situarse bajo el umbral de la pobreza⁷², forzando una intervención autonómica a fin de salvaguardar el compromiso de primer orden consagrado en el art. 13.6 del Estatuto de Autonomía⁷³. Baste un apunte para constatar la vulnerabilidad de estos niños: el perfil de las que participan en los Programas de Intervención Familiar, en tanto un 28% son monoparentales⁷⁴.

Con todo, las Administraciones Públicas, estatales o autonómicas, ya han comenzado a recorrer el camino para proporcionar solución a eventuales (previsibles, de hecho) situaciones de necesidad (el Plan Integral de apoyo a la familia 2001-2004 ya incluía para el ámbito nacional un Programa de auxilio a las monoparentales), no en vano la lucha contra la exclusión constituye objetivo de primer orden de entre los asumidos por un Estado Social como España (art. 1 CE), que, al tiempo, recoge las pretensiones que en este orden previamente ha diseñado la Unión Europea, pues, aunque la idea de integración social apenas aparece mencionada en el Tratado de Roma de 1957 –donde lo social quedaba relegado o supeditado a lo económico⁷⁵–, el Tratado de la Unión Europea contempló como una de sus metas

⁶⁹ CES: *Informe 3/2003. Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, cit., p. 242.

⁷⁰ MARTÍNEZ GARCÍA, R. y RODRÍGUEZ GARCÍA, M.ª J.: “Análisis de casos de monoparentalidad: madres solteras y divorciadas”, cit., p. 169 o RUBIO GUZMÁN, E. y LÁZARO FERNÁNDEZ, S.: “Las madres sin recursos: políticas e intervención”, cit. Frente a la realidad de algunos otros países europeos (señaladamente Suecia, Finlandia o Dinamarca), donde existen políticas públicas asentadas de corresponsabilización en la atención y cuidado a la infancia y de apoyo a la monoparentalidad que se ha traducido en la ruptura del binomio monoparentalidad/pobreza, MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p. 155; GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p.161 o JIMÉNEZ, I.; MORGADO, B. y GONZÁLEZ, M. M.: “Familias monomarentales y exclusión social”, cit., p. 256.

De hecho, el RD 613/2007, de 11 de mayo, por el que sea crean y regulan el Consejo y el Observatorio Estatal de Familias, ni tan siquiera cita expresamente a las monoparentales, pese a sí hacerlo con las numerosas.

⁷¹ OBIOL I FRANCÉS, S.: “La monoparentalitat: un nou repte per l'Estat del benestar”, cit., p. 119. Las carencias que sufren las familias monoparentales pueden comportar, y a menudo lo hacen, situaciones de riesgo de exclusión social, que afectan sobre todo a los menores a cargo en la medida en que son más vulnerables, FLAQUER, LL.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 7.

⁷² El 44% de los niños/as que viven con madres solas están bajo tal umbral [según confirman CANTÓ, O. y MERCADER, M.: *La pobreza infantil en España: alcance, evolución y duración*, Madrid, MTAS/UNICEF, 2000]. Por ello no puede extrañar que se hable, no sólo de “feminización”, sino también de “infantilización” de la pobreza por mor del crecimiento de las familias monoparentales, tal y como hace el *Plan regional sectorial de atención y protección a la infancia 2004-2007* o, en la doctrina, DEL CAMPO, S. y RODRÍGUEZ-BRIOSO, M.ª M.: “La gran transformación de la familia española durante la segunda mitad del siglo xx”, cit., p. 144, que vinculan el fenómeno, en buena medida, con los procesos de separación.

⁷³ “Los menores tienen derecho a recibir de las Administraciones Públicas de Castilla y León, con prioridad presupuestaria, la atención integral para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social, en los términos que se determinen normativamente”.

⁷⁴ Así se pone de manifiesto en la *Revista Servicios Sociales* nº 15/16, julio diciembre 2005.

⁷⁵ CASTRO NEO, M. J. y FACTAL FONDO, T.: “La pobreza y la protección social” o GUILLÉN SADABA, E.: “Los servicios sociales en Europa”, en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1996, pp. 548 y 717, respectivamente.



la erradicación de la exclusión y el de Ámsterdam proporcionó para ello mecanismos específicos hasta el momento inexistentes⁷⁶, configurando una nueva relación de complementariedad entre el Derecho Social Comunitario y los nacionales y nuevos parámetros para la coordinación y homogeneización de las respectivas políticas⁷⁷.

Al albur de las indicaciones y directrices supranacionales habidas tras el Consejo Europeo de Niza de 2000, en el ámbito estatal se han venido desarrollando Planes de Acción (el vigente es el cuarto, a desarrollar entre 2006 y 2008), seguidos por una actuación paralela y convergente en el nivel autonómico, de forma que la implicación de unas y otras instancias sirve para sumar esfuerzos en pos del anhelo último.

En el marco de Castilla y León resulta imprescindible volver a citar el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007*, cuya capacidad aglutinante salta a la vista con sólo leer sus primeras palabras: “los cambios estructurales que se vienen produciendo en las economías y sociedades europeas (tecnológicos, del mercado de trabajo, de las estructuras familiares, de los fenómenos migratorios) están dando lugar a una mayor vulnerabilidad que afecta a una amplia porción de la sociedad: no existe solamente un conjunto limitado de pobres o excluidos permanentes, sino también un conjunto creciente y heterogéneo de personas cuya integración es precaria, que conocen de manera puntual o recurrente períodos de pobreza y que están amenazados de la pérdida de vínculos sociales que acompañan a los procesos de exclusión”, entendida ésta como un menoscabo “de la capacidad de autonomía para conseguir los recursos necesarios que permitan cubrir las necesidades básicas para desarrollarse, integrarse y participar en la sociedad”.

Sin duda, determinados contextos familiares de precariedad y desestructuración, que en no pocas ocasiones concurren en el seno de las familias monoparentales⁷⁸, pueden alzarse en eventual causa de tan negativa consecuencia, como bien muestra el pormenorizado estudio estadístico incorporado al *Plan*, que situaba entre los colectivos necesitados de atención singular a las mujeres solas con hijos a su cargo. Para ellas, y para el resto de personas y familias en riesgo de exclusión social, planteaba una serie de líneas de acción a desarrollar “principalmente a través de los Servicios Sociales Básicos mediante una intervención profesional de los técnicos de CEAS y de los programas especializados de apoyo a éstos, desarrollados por las Corporaciones Locales o entidades privadas sin ánimo de lucro, basada en la metodología del Plan de caso y el Proyecto individualizado de inserción como instrumento básico de intervención profesional y de participación del usuario... El Plan se estructura a través de programas que atienden a todos los ámbitos de necesidades que afectan a las personas que se encuentran en situación de riesgo o exclusión social (acceso a recursos y apoyo a familias..., empleo, educación, salud, participación

⁷⁶ Aun cuando las políticas de empleo continúan siendo competencia interna de los Estados miembros, incorpora un nuevo título en el cual se asume el esfuerzo por seguir una estrategia coordinada, sirviéndose de la cooperación entre los distintos países integrantes y apoyando, incluso complementando, las actuaciones de cada uno de ellos, ORTIZ LALLANA, M.C.: “La Unión Europea y las políticas activas de empleo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 17, 1999, pp. 13 y ss.; GÓMEZ MUÑOZ, J. M.: “Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Ámsterdam y la cumbre de Luxemburgo”, *Relaciones Laborales*, Tomo I, 1998, p. 1152; MIRANDA BOTO, J. M.: “La política de empleo en el Derecho comunitario”, *Temas Laborales*, nº 62, 2001, pp. 92 y ss.; CRISTOBAL RONCERO, M. R.: “Políticas de empleo en la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 33, 2001, pp. 38 y ss.; ALONSO GARCÍA, B.: “El empleo en la Unión Europea y las acciones del Fondo Social”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 114, 2002, pp. 855 y ss.; CRUZ VILLALÓN, J. y GÓMEZ GORDILLO, R.: “Las políticas de empleo en sus distintos ámbitos: comunitario, nacional y autonómico”, *Temas Laborales*, nº 61, 2000, pp. 93 y ss. o MARTÍN VALVERDE, A.: “Política social y política de empleo en el Tratado de Ámsterdam”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 24, 1999, pp. 240 y ss.

⁷⁷ GOMIS, P. L.: *La política social y de empleo en el Tratado de Ámsterdam*, Madrid, CES, 1999, p. 243 o RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: “De Maastricht a Ámsterdam. Derechos sociales y empleo”, *Relaciones Laborales*, nº 4, 1998, pp. 1 y ss.

⁷⁸ GOÑI SEIN, J. L.: “La familia monoparental: ausencia de atención política y legislativa y su impacto sobre la situación sociolaboral de la mujer”, cit., pp. 13 y 18. “Los hogares monoparentales están sobrerrepresentados entre aquellos con más riesgo de sufrir exclusión social”, MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.140.

social). No se establecen programas específicos para colectivos particulares porque la atención que se promueve es personalizada, con objeto de responder adecuadamente a las necesidades concretas de cada afectado... No obstante, se establecen medidas específicas de apoyo a colectivos especialmente vulnerables"⁷⁹.

Así las cosas, la necesidad de auxilio externo para el adecuado cuidado y mantenimiento de hijos cuya subsistencia y atención corresponde a un solo progenitor es el presupuesto justificante del diseño de políticas públicas particulares de la más variada índole, que deben englobar el acceso a la vivienda, las posibilidades de empleo, la conciliación de vida laboral y familiar⁸⁰... Reconocidas las singulares necesidades de las familias monoparentales, y afirmadas las posibilidades de actuación autonómica para su cobertura, el legislador de Castilla y León recoge decididamente el relevo al sentar, en el art. 42.1 de la Ley 1/2007 que "en todas las subvenciones, prestaciones y servicios dependientes de la Administración de la Comunidad que se dirijan específicamente a las familias, se tendrán en cuenta las circunstancias derivadas de la situación de monoparentalidad, siempre que dicha situación suponga una desventaja en el acceso a los beneficios respecto al resto de las familias"; matización esta última que se antoja sumamente oportuna dada la diversidad, ya reseñada, de hipótesis en presencia.

Con tal precepto como piedra de toque, y a la zaga del camino previamente abierto para las familias numerosas⁸¹ (la conexión es evidente a la luz del art. 42 de la Ley 1/2007 o de las citadas disposiciones adicionales de las Leyes 40/2007 y 51/2007, que, sin embargo, aportan una perspectiva restrictiva en exceso), la normativa autonómica –al igual que la estatal– poco a poco va dibujando esperanzadores frentes de actuación, cuyo carácter profundamente transversal fuerza a centrar el análisis en diversos puntos singularmente destacables.

⁷⁹ Téngase presente que "vulnerabilidad no es sinónimo de situación real de exclusión social [pues] se relaciona con el riesgo de padecer[la], es decir, con el primer momento, en el que ya se requieren actuaciones públicas preventivas dirigidas fundamentalmente a los grupos específicos que por determinadas razones son más proclives a sufrir aquella situación de inferioridad social", SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: "Excluidos sociales: empleo y protección social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 59, 2005, p. 177.

⁸⁰ La ambición, no obstante, es mucho mayor, debiendo alcanzar incluso a proporcionar terapia familiar, programas de formación y orientación para ayudar al adecuado ejercicio de las responsabilidades familiares, etc. A este respecto, el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007* aludía entre sus objetivos al de "proporcionar el apoyo necesario a aquellas familias... en situación de riesgo o exclusión social", para lo cual debían procurarse "actuaciones de apoyo [en] todas las áreas de necesidad, con el fin de conseguir la inserción social y familiar de todos sus integrantes (información, orientación, asesoramiento, apoyo psicológico, formación, etc.)". Por cuanto hace al concreto objeto de este estudio, el *Plan de desarrollo regional de Castilla y León 2000-2006* también apuntó que "la situación de monoparentalidad comporta a menudo importantes problemas sociales y psicológicos" y que entre las soluciones para estos colectivos resulta de máxima importancia "informar, orientar y asistir a las familias monoparentales con problemas".

⁸¹ De hecho, y de forma mimética, el propio art. 42 Ley 1/2007 prevé, además de la citada equiparación de las familias monoparentales con un número plural de hijos a las numerosas, que "la Administración de la Comunidad establecerá un título que permita acceder al disfrute de los beneficios previstos para las personas que formen parte de las familias monoparentales. El contenido mínimo y necesario para asegurar la eficacia del título se determinará en el desarrollo reglamentario de la presente Ley".

2. EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES COMO VÍA DE PROTECCIÓN A LAS FAMILIAS MONOPARENTALES

2.1 ESTADO DE BIENESTAR Y SERVICIOS SOCIALES

Buena parte de las actuaciones públicas que se esperan para la tutela de las familias, en general, y de las monoparentales, en particular, se insertan en el sistema de la asistencia y los servicios sociales, sin perjuicio de reconocer, como efectivamente hacía el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007*, la necesaria “colaboración y sincronización... con los demás sistemas de protección –educativo, sanitario, empleo, vivienda...–, de manera que se realice un abordaje integral de la situación de riesgo o exclusión social”⁸²; téngase presente, en todo caso, la dificultad de deslinde entre unos y otros ámbitos de intervención tuitiva, dada la íntima conexión que les caracteriza⁸³.

La importancia de la cuestión justifica una referencia singular, a fin de constatar cómo, en cumplimiento de su deber público de auxiliar a grupos sociales vulnerables como son los descritos, y bajo los auspicios de las más variadas instancias internacionales y supranacionales, el Estado y los entes territoriales que lo conforman se han dotado de un entramado de mecanismos que ha permitido superar de una vez por todas las acciones de naturaleza benéfica, de raíces religiosas, propias de épocas precedentes⁸⁴.

La comprensión del esquema actualmente vigente en España a este respecto fuerza a volver la vista atrás, pues fue a partir de la Transición cuando tuvo lugar un proceso de cambio sin precedentes⁸⁵. Ante la desalentadora situación existente antes del texto

⁸² Como recuerda ARIÑO ALTUNA, M.: “El trabajo social y los servicios sociales”, en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dir.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pp. 20-21, en el seno de la protección social en sentido amplio, se insertan una serie de subsistemas donde encajan vivienda, educación, sanidad, empleo, Seguridad Social y servicios sociales, constitutivos estos últimos de lo que ha venido a denominarse “sexto subsistema”; a saber, el instrumento utilizado por “los poderes públicos para llevar a cabo una determinada política social en materia de asistencia o de acción social”.

⁸³ Así las cosas, los objetivos últimos de los servicios sociales no son otros que los de orientar y ayudar a individuos o colectivos en lo referente a sus dificultades; contribuir al desarrollo social y personal de distintos sectores de población; fomentar programas de autoayuda, ayuda mutua y acciones para prevenir y superar los problemas; proporcionar la atención social precisa a grupos específicos..., resultando imprescindible en todo caso que se facilite la información pertinente respecto al propio sistema para evitar que las posibilidades de acceso devengan ilusorias, KAHN, A. J. y KAMERMAN, S. B.: *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección*, Madrid, Siglo XXI, 1987, p. 498.

⁸⁴ ALEMÁN BRACHO, M. C. y PÉREZ SÁNCHEZ, M.: “Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas”, en ALEMÁN BRACHO, M.C. y GARCÉS FERRER, J. (Dir.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., p. 29.

⁸⁵ “Tras la instauración de la democracia se intenta aclarar el concepto de servicios sociales, qué características debe tener, si se destinan a toda la población o no, si se entiende por servicios sociales las prestaciones, si se subsumen en la asistencia social, si deben diferenciarse los pertenecientes a la Seguridad Social de aquellos otros servicios sociales públicos generales, si se identifican servicios sociales y bienestar social, o si son complementarios de las prestaciones individuales de la Seguridad Social”, GUTIÉRREZ RESA, A.: “Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro”, en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dir.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., p. 255.

constitucional⁸⁶, la Carta Magna se convirtió en guía y norte para el rediseño, tanto por erigirse en base sobre la que se edifica el Estado del Bienestar, como por incorporar y potenciar diversas medidas de carácter sociopolítico que inciden directa o indirectamente en la materia analizada.

Ahora bien, lo cierto es que la única mención expresa del Texto Constitucional a los servicios sociales aparece en su art. 50, al referirse al compromiso de los poderes públicos con los ciudadanos de la tercera edad; claramente insuficiente para construir una noción subjetiva y objetivamente acabada⁸⁷ y mucho más para alcanzar un sistema integral. Para lograrlo procederá partir de un análisis conjunto y sistemático de la Norma Fundamental, tomando como punto de partida un art. 1 que, al definir a España como “Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”, atribuye a la nación una deuda con la redistribución y, en general, con las cuestiones sociales⁸⁸. Así pues, la dicción de este art. 1 CE hace una llamada a un Estado intervencionista, que debe dotarse de medidas de solidaridad, asegurando a sus ciudadanos medios para garantizar el mínimo existencial cuando éstos no vengan proporcionadas por el mercado⁸⁹. Solo así adquiere sentido el compromiso asumido en el Preámbulo CE, y reiterado en su art. 128.1 CE, de “asegurar a todos una digna calidad de vida”, o el de salvaguardar “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes [y] el libre desarrollo de la personalidad” como fundamento “del orden político y de la paz social” (art. 10.1 CE); otro tanto ocurre con el deseo manifestado de garantizar la igualdad como valor superior del ordenamiento y como derecho fundamental (arts. 1.1 y 14 CE), cuya promoción corresponde a los poderes públicos por mandato del ya transcrito art. 9.2 CE, como también es su deber buscar la equiparación del “nivel de vida de todos los españoles” (art. 130.1 CE) y favorecer el ejercicio efectivo y disfrute pleno de otros derechos fundamentales enumerados en los arts. 15 y ss. CE, tales como la vida e integridad o la libertad y la seguridad.

La consecución de tan ambiciosas metas fundamenta, sin duda, la intervención administrativa y política orientada a favorecer a grupos situados en una posición objetiva de desventaja. En dicho contexto, los servicios sociales alcanzan la dimensión de ser uno de los instrumentos llamados a garantizar la materialización efectiva de la pretensión, que servirá para satisfacer otros muchos objetivos constitucionales además del recogido en el art. 50 CE: protección a la familia, a los niños, a los jóvenes, a los ancianos, a las mujeres, a los

⁸⁶ Insuficiencia, ineficacia, superposición de políticas y de órganos, falta de conexión interdepartamental y de visión global, predominio de la perspectiva asistencial y reparadora, protagonismo de la Iglesia, duplicación de servicios, descoordinación, centralización, superprotección de unos colectivos y desamparo de otros, mal uso de los recursos, mínima participación de la población. Este es el diagnóstico de las Naciones Unidas en su documento *Policy Consultation on the Organization and Administration of Social Services in Spain*, Nueva York, División de Asuntos Sociales, 1979.

⁸⁷ ALONSO SECO, J. M. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, 2ª ed., Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2000, p. 87.

⁸⁸ Debe “adoptar cuantas medidas sean necesarias para atacar frontalmente el proceso de rupturas sucesivas que alejan e interiorizan a las personas de los recursos y valores dominantes en la sociedad que demanda el ‘Estado Social’”, SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Excluidos sociales: empleo y protección social”, cit., pp. 174-175.

⁸⁹ La exclusión, precisamente, “denota carencias no atendibles por la lógica del mercado”, CAMPOY LOZAR, M.: “Marginación y pobreza”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 35, 2002, p. 74 o, en sentido análogo, GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1989, p. 34.



discapacitados, a los emigrantes, a las minorías étnicas, etc.⁹⁰. No puede ser de otra manera, pues conforme apunta el Tribunal Constitucional, “la generalización e intensidad de las prestaciones asistenciales son inherentes al Estado social”⁹¹.

2.2 DIFICULTADES COMPETENCIALES Y SITUACIÓN ACTUAL

Los efectos de la Constitución en materia de servicios sociales van, empero, mucho más allá de lo afirmado. Especial importancia alcanza en este ámbito la organización territorial del Estado por ella ideada, que provocó una profunda alteración del sistema normativo precedente al instaurar un principio de distribución que reconoce a las Comunidades Autónomas competencias, no solo reglamentarias sino también legislativas, respecto a determinadas cuestiones, sea de forma exclusiva, concurrente o compartida. No obstante, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional dejan claro como el ejercicio de las respectivas dista de ser pacífico y ofrece “una conflictividad excesiva... , donde los riesgos de desarticulación jurídica, no siempre corregidos, son algo más que una mera hipótesis de trabajo”⁹²; antes al contrario, la litigiosidad de la cuestión está fuera de toda duda desde sus orígenes y conserva vigencia en la actualidad.

En este contexto se sitúan los servicios sociales, respecto a los cuales las dificultades vinculadas al reparto se incrementan debido al silencio que sobre ellos guardan tanto el art. 148 CE, donde se recogen las competencias que pueden asumir los entes territoriales, como el art. 149 CE, que enumera las otorgadas al Estado. Su actuación conjunta abre las puertas a una polémica que perdura, vinculada al concepto de asistencia social y su delimitación con la Seguridad Social⁹³, en tanto los servicios sociales pueden tener cabida en ambas⁹⁴.

En efecto, el art. 148.1.20º CE permite a los entes territoriales asumir competencias relativas a asistencia social, pero no establece ni delimita tal concepto, y aunque las Comisiones Mixtas de traspasos salvaron en su momento la indeterminación semántica optando por otorgar a su título competencial una *vis expansiva* que da cabida a los servicios sociales⁹⁵ –en opción avalada por el Tribunal Constitucional⁹⁶–, la concurrencia de otros preceptos

⁹⁰ Los arts. 39, 42, 48, 49, 50 CE “contienen una serie de mandatos a los poderes públicos susceptibles de ser cumplidos a través de medidas alternativas, sin imponer al legislador una vía concreta para hacerlos efectivos”; en consecuencia, no tiene porque ser mediante los servicios sociales [Aznar López, M.: “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 30, 2001, pp. 57-58]. En efecto, “la Constitución ha diseñado acciones de política social concretas, cuya instrumentación podrá hacerse por medio de la Seguridad Social o por medio de cualquier otra fórmula o por diversas clases de medidas”, VIDA SORIA, J.: “La Seguridad Social en la Constitución de 1978”, en *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1984, p. 99.

⁹¹ STCo 53/1985, de 11 de abril.

⁹² PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: “El principio constitucional de ‘unidad del orden económico nacional’ y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias de trabajo y Seguridad Social”, *Actualidad Laboral*, nº 47, 1999, p. 903.

⁹³ La “borrosa delimitación entre las pensiones no contributivas y las nuevas pensiones de asistencia social”, en tanto ambas “tienen, prácticamente, los mismos caracteres” (incluyen prestaciones técnicas y económicas y atienden “a la real situación de necesidad que sufre el beneficiario”, lo que “mina las fronteras”), se sitúa en la base de la “polémica acerca del complemento asistencial otorgado por algunas Comunidades Autónomas a los beneficiarios de pensiones no contributivas”, considerado inconstitucional por algunos autores que lo entienden contrario al principio de igualdad, FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: “La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 34, 2002, pp. 105-107.

⁹⁴ AZNAR LÓPEZ, M.: “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, cit., pp. 79-80.

⁹⁵ BARCELÓN COBEDO, S. y QUINTERO LIMA, M. G.: “Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia”, *Relaciones Laborales*, nº 17/18, 2004, p. 102 o NÚÑEZ FERNÁNDEZ, A. B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Marco competencial catalán”, en *La dependencia de las personas mayores y su protección desde la perspectiva sociolaboral y de Seguridad Social en Cataluña*, Barcelona, 2004, p. 173.

⁹⁶ Entre otras, STCo 13/1992, de 6 de febrero.

constitucionales obliga a ajustar los términos de la exposición; más en concreto, el art. 149.1.17º CE, que reconoce competencia exclusiva al Estado en cuanto hace a la “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social”⁹⁷, y el art. 41 CE, donde se proporciona una noción extensa y ambigua de ésta, al punto de hacerla parcialmente coincidente con el ámbito de la asistencia y los servicios sociales⁹⁸.

La constante labor hermenéutica del Tribunal Constitucional en el debate desatado por la necesidad de armonizar los artículos aludidos ya ha dejado sentadas ciertas premisas imprescindibles. Según sus propias palabras, “de la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20º CE y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas”⁹⁹; ello no obstante, tanto las actuaciones de la Seguridad Social, como las de asistencia social, persiguen la atención de situaciones de necesidad¹⁰⁰, con lo que mantienen puntos de conexión innegables que se manifiestan sobre todo en el nivel asistencial del sistema público constitucionalizado en el art. 41 CE.

El resultado final no será otro que una competencia “compartida” entre Administración central y autonómica, de forma tal que la asistencia social y cuantos servicios sociales sean ajenos a la Seguridad Social quedarían atribuidos en exclusiva a las Comunidades Autónomas¹⁰¹; en cambio, para cuantos se integran en aquélla, al Estado corresponde la legislación básica y el régimen económico¹⁰², respecto al cual aquéllas no pueden asumir competencias “por insignificantes que sean”¹⁰³. Con todo, los límites siempre serán difusos dada la dificultad de delimitación¹⁰⁴, pero una conclusión cabe sentar sin ambages:

⁹⁷ Entendiendo como básico lo que constituye “un común denominador normativo” [STCo 1/1982, de 28 de enero] porque afecta a los “principios fundamentales del sistema”, que precisan “de cierta unidad en todo el Estado”, FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: “La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas”, cit., p. 103.

⁹⁸ Sobre tal función de la Seguridad Social, por todas, SSTCo 134/1987, de 21 de julio, y 113/1989, de 22 de junio.

⁹⁹ STCo 76/1986, de 9 de junio. En efecto, existe asistencia social al margen de la Seguridad Social, “pues no todas las prestaciones asistenciales son propias de la técnica de la Seguridad Social, sino que pueden ir unidas a objetivos de otros sistemas tales como los servicios sociales, ayudas de emergencia, la marginación social, y además, la asistencia social supone una última red de seguridad”, FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: “La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas”, cit., p. 109.

¹⁰⁰ A este respecto, resulta ineludible citar la importantísima STCo 239/2002, de 11 de diciembre.

¹⁰¹ No obstante, la STCo 146/1986, de 25 de noviembre, matiza el alcance de esta exclusividad competencial y admite la intervención del Estado en el ámbito de la asistencia social, pues hay “políticas de asistencia social que sólo tienen sentido en cuanto referidas al país en su conjunto. Respecto a estas políticas, el Estado no puede permanecer ajeno”.

¹⁰² En la práctica, ha tenido lugar un “intento de extraer los servicios sociales del seno del sistema de Seguridad Social para, contemplándolos de forma conjunta con los externos a dicho sistema, y considerando aplicable a la totalidad de estos servicios la exclusividad competencial que el art. 148 CE predica de la asistencia social, establecer un sistema de servicios sociales distinto del sistema de Seguridad Social”, AZNAR LÓPEZ, M.: “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, cit., p. 66.

¹⁰³ FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: “La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas”, cit., p. 103.

¹⁰⁴ “Difuminadas las fronteras entre Seguridad Social y Asistencia Social, desde el momento en que aquélla incluye técnicas no contributivas y asistenciales de protección, la diferencia entre ambas no puede ser ya de carácter sustantivo, sino meramente contingente, y quedará remitida a lo que pueda determinar en cada caso el derecho positivo”, AZNAR LÓPEZ, M.: “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, cit., p. 78 o, en análogo sentido, HURTADO GONZÁLEZ, L.: “Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y prestaciones de Asistencia Social”, en *X Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Madrid, Trotta, 1992, pp. 258-262.



para la tutela de situaciones de necesidad, en el caso referentes a las familias monoparentales, los instrumentos procedentes de la acción autonómica vienen a añadirse a los esfuerzos realizados desde el ámbito estatal.

Sea como fuere, para que una Comunidad Autónoma efectivamente llegue a hacerse cargo del elenco que se le habilita, resulta preciso que lo recoja en su Estatuto de Autonomía, tal y como ha ocurrido en todas y cada una (incluida, claro está, Castilla y León) respecto a la materia analizada. Una vez asumida la competencia en la norma básica del ente territorial¹⁰⁵, a éste corresponde adoptar las medidas normativas que estime convenientes; la tarea se inició en el año 1982¹⁰⁶, sin embargo, y pese al indudable incremento de la sistematización proporcionado por la legislación autonómica¹⁰⁷, el repaso a ésta permite constatar una especie de debilitamiento en cascada de los derechos, en tanto resulta habitual que las distintas leyes remitan en exceso al desarrollo reglamentario y que éste, a su vez, deje la extensión y eficacia de los derechos a las sucesivas disposiciones presupuestarias¹⁰⁸.

Para Castilla y León, la norma básica viene dada por la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales, cuyo art. 3 tipifica como objetivos del sistema los de “promover la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginalidad y facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar de los ciudadanos y grupos sociales”. Como es regla general en el resto de textos autonómicos, dos son los niveles en torno a los cuales se articula¹⁰⁹ (capaces ambos de coadyuvar a una mejora en la situación de las familias monoparentales¹¹⁰), contemplados en el art. 5 y desarrollados en las disposiciones siguientes:

De un lado, los servicios básicos (“estructura fundamental” del sistema, según el art. 3 del Decreto 13/1990, de 25 de enero, por el que se desarrolla la Ley 18/1988), de carácter polivalente, dirigidos a todos los ciudadanos y colectivos, sin distinción, y estructurados en una red de Centros de Acción Social (una de cuyas actividades integrantes es el Servicio de Apoyo a la Familia y Convivencia, para situaciones individuales y familiares con limitaciones en sus funciones más elementales y como medida preventiva de la marginación –art. 17 Decreto 13/1990–) dependientes de las Corporaciones Locales. Sus prestaciones y funciones son la información, orientación y asesoramiento a los usuarios de los derechos

¹⁰⁵ Y vigente el preceptivo Real Decreto de traspaso de los servicios y funciones inherentes a la competencia de que se trate, STCo 25/1983, de 7 de abril.

¹⁰⁶ Y contó con el apoyo impagable del Gobierno central, que, ante el caos organizativo existente en la materia, ofreció a las Comunidades Autónomas la propuesta contenida en el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales de 1987 (llamado a prolongarse en el período 1988-1994).

¹⁰⁷ AZNAR LÓPEZ, M.: “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, cit., p. 65.

¹⁰⁸ NÚÑEZ FERNÁNDEZ, A. B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Marco competencial catalán”, cit., p. 205. A la luz de lo expuesto adquiere singular importancia la apreciación efectuada por el CES de Castilla y León en su *Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León*, aprobado por la Comisión Permanente el 23 de mayo de 2002, cuando “considera imprescindible que las medidas de acción positiva a favor de la mujer y la familia, que regula la Administración Regional, estén dotadas de la estabilidad, normativa y presupuestaria, que permita conseguir su objetivo”.

¹⁰⁹ Sin perjuicio de algunos ámbitos, como el catalán o el canario, donde se pretende introducir la estructuración en tres niveles, AZNAR LÓPEZ, M.: “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, cit., p. 63.

¹¹⁰ Así lo ponía de manifiesto el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007* cuando preveía, entre otras actuaciones para prevenir la feminización de la pobreza, la de “realizar especial seguimiento de las intervenciones llevadas a cabo con las mujeres solas con cargas familiares desde los servicios básicos y especializados”.

que les asisten y de los recursos sociales existentes para la resolución de sus necesidades¹¹¹; la promoción de la convivencia e integración familiar y social; las ayudas a domicilio a los individuos o familias que lo precisen; el fomento de la reinserción social; el apoyo a la acción social comunitaria (asociacionismo, voluntariado...); la prevención primaria, desarrollando programas concretos y permanentes, tendentes a eliminar en origen las causas de las dificultades sociales y de las situaciones de marginación; la gestión de prestaciones de ayudas económicas; en fin, cualquier otro que conduzca a un mayor grado de bienestar social.

De otro, los servicios específicos, dirigidos a sectores y grupos concretos en función de sus problemas y necesidades que requieran un tratamiento especializado, y cuyo desarrollo será potenciado por la Junta de Castilla y León con programas y planes de prestaciones sociales que coadyuven a la superación de las carencias mediante actividades de prevención específica, de asistencia a los afectados y de inserción social. Los colectivos expresamente recogidos en la Ley 18/1988 son infancia, juventud y familia (respecto a la cual prevé la protección y apoyo mediante servicios específicos de orientación, asesoramiento y terapia); tercera edad; minusválidos; drogodependientes; personas discriminadas (actuando para la prevención y eliminación del trato desigual injustificado padecido por nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra razón); delincuentes, y, por último, los sectores recogidos en la cláusula general incorporada al art. 16, de conformidad con la cual se establecerán servicios encaminados a proporcionar apoyo, prestaciones técnicas y de reinserción social a personas marginadas que se encuentren, por ejemplo, en situación de pobreza y marginación inespecífica, transeúntes, situaciones de emergencia o extrema necesidad, etc.¹¹².

Como colofón, el art. 18 encomienda a la Junta fijar prestaciones económicas dirigidas a paliar situaciones de especial necesidad, permitir el uso de Centros del Sistema de Acción Social a quienes no pudieran aportar la contraprestación económica establecida, o sustituir la atención que se preste en sus centros.

¹¹¹ Al respecto, es menester recordar cómo el art. 12 del Estatuto de Autonomía tipifica como primero de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica, el de "recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones de acceso a los mismos". Una referencia expresa a los servicios sociales se encuentra en el art. 13.3 del Estatuto, cuando señala que "los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Servicios Sociales de Castilla y León y a recibir información sobre la red de servicios sociales de responsabilidad pública". Tal y como indica GUTIÉRREZ RESA, A.: "Mayores y familia ante el futuro de los servicios sociales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 70, 2007, pp. 90-91, no cabe duda de la importancia que adquiere la prestación básica de información y orientación, pues "da respuesta a las demandas de los ciudadanos de acceder a diversos recursos sociales y ejercitar sus derechos en un marco de igualdad de oportunidades"; significa garantizar medios para que aquéllos conozcan cuáles son sus derechos y cuáles los recursos sociales existentes para ofrecer respuesta a sus necesidades, además de proporcionar adecuado asesoramiento para la correcta canalización de las demandas. Así las cosas, "la práctica de esta prestación hace que se haya convertido en una puerta de entrada a recursos sociales de la comunidad, valorando y canalizando las demandas en función de la situación sociopersonal del usuario".

En este sentido, también procede citar el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007*, donde se recogía como objetivo para lograr el acceso a los recursos y el apoyo a familias en situación de riesgo o exclusión social, el de "prestar información, orientación y asesoramiento especializado adaptado a las necesidades y características concretas de cada persona o colectivo en situación de exclusión para garantizar el acceso al sistema público de protección social (servicios sociales, salud, empleo, vivienda, educación, etc.)". La pretensión excede del estricto ámbito de los servicios sociales para alcanzar al más amplio de la protección social, motivo por el cual no puede extrañar que entre las actuaciones a seguir se citara, entre otras, no solo el impulso a "la gestión del conocimiento en materia de servicios sociales para consolidar un sistema integrado y permanente de información sobre la inclusión social", sino también, y de hecho se hace en primer lugar, la de mejorar "los cauces de comunicación entre otras áreas de protección social y servicios sociales para que la información de interés para estos colectivos esté permanentemente actualizada y adecuar las estrategias, contenidos y canales de difusión a las necesidades individuales y al entorno".

¹¹² En cuanto al equipamiento de estos servicios, está constituido por centros de acogida para atención directa y temporal; residencias permanentes; centros de día, para el desarrollo del ocio y las capacidades de los usuarios; centros ocupacionales para la terapia ocupacional, inserción y adaptación socioprofesional; centros de atención a drogodependientes, o cualesquiera otros especializados en el tratamiento de situaciones concretas y específicas.



El resto de la norma aparece encaminada básicamente, además de a reglar lo referente a la participación y mecanismos de coordinación (imprescindibles dados los riesgos asociados a la descentralización¹¹³), a dibujar el complejo esquema de las actuaciones correspondientes a la propia Junta y a las Corporaciones Locales –así como a determinar el régimen de financiación del sistema–, pues como de todos es conocido, en materia de asistencia y servicios sociales, la competencia es en realidad triple¹¹⁴, distribuyéndose entre la Administración del Estado o Central y las Autonómicas en los términos ya vistos, y entre éstas y las Locales tal y como habrá ocasión de comprobar en el discurso siguiente.

A nadie se escapa que por su cercanía al ciudadano, los Entes Locales son el medio natural de prestación de los servicios sociales de base, no en vano se trata de la Administración mejor situada para favorecer la inmediatez y fomentar la participación ciudadana¹¹⁵. A ello vienen a añadirse las exigencias derivadas de la Ley de Bases del Régimen Local –expresamente aludida por la Ley 18/1988–, atendiendo a la cual, y en necesaria síntesis, los municipios asumen la función relativa a la “prestación de los servicios sociales de promoción y reinserción social”, que será obligatoria, salvo dispensa, en los de más de 20.000 habitantes; a las provincias, por su parte, corresponde la coordinación de los servicios municipales, la asistencia y cooperación (jurídica, económica y técnica), la prestación a nivel superior y el fomento y administración de los intereses propios de su ámbito.

Así pues, dentro del marco normativo general diseñado por la legislación autonómica en aras a la unificación de criterios, la homogeneidad y la coordinación, las Corporaciones Locales podrán servirse de su potestad reglamentaria y de autoorganización para llevar a efecto las competencias que se les ha otorgado¹¹⁶. En teoría, así quedará satisfecho el principio constitucional de descentralización; sin embargo, la realidad práctica dista de asemejarse al ideal y desde la doctrina se habla de “neocentralismo regional”¹¹⁷ del que se salvan, de forma señalada, el País Vasco y Castilla y León.

¹¹³ Señaladamente la superposición o las lagunas respecto a la atención de las diversas necesidades, MARTÍNEZ ROMÁN, M. A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M. T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dir.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., p. 240.

¹¹⁴ MERCADER UGUINA, J. R.: “Concepto y concepciones de la dependencia”, *Relaciones Laborales*, nº 17/18, 2004, p. 74.

¹¹⁵ ALEMÁN BRACHO, M. C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dir.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pp. 70-71. Se trata de dar cumplimiento al principio de proximidad, apuntado, entre otras, por STCo 214/1989, de 21 de diciembre.

¹¹⁶ MARTÍNEZ ROMÁN, M. A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M. T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., p. 214. En todo caso, el modelo depende de las Comunidades Autónomas, AZNAR LÓPEZ, M.: “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, cit., p. 72.

Para el caso castellano-leonés, “la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León se encarga del desarrollo de las actividades y programas establecidos en los Planes Regionales de Acción Social y Servicios Sociales, así como de la coordinación de la gestión de las prestaciones, servicios y equipamientos de servicios sociales. Por su parte, las Entidades Locales también asumen competencias directas en la gestión del Sistema de Acción Social como la detección de las necesidades, la programación de servicios y prestaciones de atención social primaria, el impulso de la participación social local, etc. El Sistema se refuerza y articula con la colaboración de la iniciativa privada con y sin ánimo de lucro, a través de formas asociativas, empresariales y organizativas diversas”, CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León en 2007. Tomo I: Economía, mercado laboral, calidad de vida y protección social*, Valladolid, CESCyL, 2008, pp. 724-725.

¹¹⁷ O “actitud renuente a la descentralización hacia las Corporaciones Locales”, pues “con carácter general, las Comunidades Autónomas niegan a las Corporaciones Locales lo que reclaman inflexible e inmisericordemente del Estado. De este modo, las Comunidades han actuado más como dique que como cauce del fluyente río de la descentralización de los servicios sociales. Salvo alguna excepción, el resultado ha sido la configuración de sistemas de acción social fundamentados en el centralismo regional, impidiéndose así que la Administración Local recobre el protagonismo –reconocido incluso en el plano constitucional– que, en épocas pretéritas, tuvo en la prestación de los servicios sociales” [AZNAR LÓPEZ, M.: “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, cit., pp. 62, 70 y 74]. Este riesgo ya había sido puesto de manifiesto tiempo atrás por CASADO, D.: “Notas sobre la descentralización y desconcentración territorial e institucional de los servicios sociales”, *Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales*, nº 3/4, 1980, p. 15.

Por lo que hace, en fin, a la distribución del gasto, la concurrencia competencial entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales se sitúa en la base de complejos mecanismos de cofinanciación entre los integrantes del triángulo y de un constante flujo de recursos vinculados a la realización de programas y actividades en la materia.

Para dejar constancia de ello, y por ceñir todo lo posible la referencia a cuanto pueda vincularse a las familias monoparentales, procede aludir, siquiera de forma parcial, al contenido incorporado al Decreto 126/2001, de 19 de abril, por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el Acuerdo Marco de cofinanciación de los servicios sociales y prestaciones sociales básicas que hayan de llevarse a cabo por Entidades Locales. Según su artículo 2, “los créditos consignados en el Estado de Gastos del Presupuesto de la Comunidad de Castilla y León destinados a atender la financiación de los servicios sociales que hayan de prestarse por estas entidades locales, se distribuirán para las finalidades y con los criterios objetivos recogidos en el Anexo I de esta norma”. Este anexo, en el Sector de Protección a la Infancia, incluye el Programa de Apoyo a Familias en diferentes situaciones, entre otras, las monoparentales, incorporando como actividad la de prestarles apoyo “en el cumplimiento de sus funciones parentales y para la superación de la situación de dificultad social en la que se encuentran”; a tal fin, se contempla el “Programa para el apoyo a familias monoparentales o a mujeres embarazadas en situación de riesgo”¹¹⁸. A la luz de tal texto –y una vez promulgada la Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2008– se dicta la norma anual para la distribución de los créditos atendiendo a las finalidades y criterios que se consideran prioritarios: el Acuerdo 38/2008, de 8 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se determinan las condiciones para el ejercicio presupuestario del Anexo I del Decreto 126/2001, recientemente modificado por Resolución de 26 de septiembre.

Por lo que hace a la colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la realización de programas de apoyo a familias en situaciones especiales, la Resolución de 10 de enero de 2008, de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, por la que se ordena la publicación en el BOCyL del Convenio a tales efectos, tras recordar que al Ministerio corresponde la protección y promoción del menor y la familia y que la Comunidad Autónoma ostenta competencias en materia de asistencia y servicios sociales, incluye la colaboración para programas mediante financiación conjunta entre los cuales se cita el “programa para la educación familiar, la atención de familias desfavorecidas y en situación de riesgo y de familias monoparentales”; de hecho, la mayor parte de la financiación va destinado a éste, por encima de los previstos para apoyo a familias en cuyo seno se produce violencia o para la orientación y/o mediación familiar y puntos de encuentro.

¹¹⁸ Así las cosas, es lógico que entre los criterios para la concesión de los créditos se incluya el de “realizar intervenciones de apoyo a familias que se encuentran en situaciones especiales: desfavorecidas, en situación de riesgo, monoparentales, con episodios de violencia familiar, en proceso de separación o divorcio”.

3. PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SISTEMA (INGRESOS MÍNIMOS DE INSERCIÓN Y AYUDA PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA)

3.1 IMPORTANCIA DE LAS AYUDAS DE TIPO MONETARIO

La situación de precariedad asociada a determinadas formas de monoparentalidad justifica la referencia específica a aquellas prestaciones gestionadas por los Centros de Acción Social traducidas en auxilios de carácter económico, máxime teniendo en cuenta que la principal demanda de quienes afrontan en solitario el mantenimiento y cuidado de sus hijos no es otra que el reconocimiento público de ayudas de tal naturaleza.

Por tal motivo, la exposición se detendrá en la alusión concreta al Ingreso Mínimo de Inserción y a las Ayudas de Emergencia Social, omitiendo, sin embargo, la referencia a las pensiones no contributivas por ser parte integrante de la Seguridad Social, merced a lo cual, y “a pesar de su naturaleza eminentemente asistencial y de ser posible su gestión” autonómica, no debería haber variaciones entre las Comunidades Autónomas (al menos en principio y no obstante la polémica sobre complementos a pensiones). Ello no es óbice para reconocer a éstas un cierto protagonismo en la administración y tramitación de los expedientes, a realizar a través de sus propios órganos como ejecución de la competencia estatal atribuida en materia de Seguridad Social y sufragada con el presupuesto de ésta, sin perjuicio de que la aprobación del gasto (reconocimiento de la concesión de una prestación concreta) corresponda a la Comunidad Autónoma¹¹⁹.

Centrado el discurso, procede recordar cómo, sin ambages, el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007* reconocía como cauce esencial para el apoyo de las familias en situación o riesgo de exclusión social, el de “asegurar a las personas y familias más desfavorecidas ingresos mínimos que permitan su subsistencia y/o afrontar situaciones puntuales de necesidad durante el proceso de inclusión social establecido en el Proyecto Individualizado de Inserción”.

¹¹⁹ “La razón que ha llevado al legislador a facilitar que la gestión de las pensiones no contributivas se realice por las CCAA ha sido el cumplimiento del inciso final del art. 149.1.17ª CE, al permitir la ejecución de los servicios de la Seguridad Social. Tampoco se debe desconocer que las pensiones no contributivas revisten una naturaleza especial, su asistencialidad, que sobresale de forma notoria, y por ello se considera apropiado que el mismo organismo autonómico que gestiona sus propias prestaciones de carácter asistencial, sea el que se encarge de las del nivel no contributivo”, FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: “La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas”, cit., pp. 103-104.

3.2 INGRESOS MÍNIMOS DE INSERCIÓN

El reconocimiento del derecho a una renta mínima garantizada no constituye en modo alguno una figura novedosa; antes al contrario, existe desde hace varios años en distintos Estados, creado en el marco del “proceso de asistencialización social” a fin de actuar a modo de postrera red de seguridad para cuantos quedan al margen de cualquier sistema de prestaciones¹²⁰ y, por ello, enfrentados en el presente o en un futuro no lejano a importantes problemas de supervivencia¹²¹. Constituye un socorro de máxima importancia en la lucha contra la pobreza y la exclusión y aparece dotado de una naturaleza mixta, económica y técnica, que pone de manifiesto su conexión con los servicios sociales¹²².

Como país pionero, es preciso citar a Francia, que en 1988 marcó las pautas de un modelo que se consolidaría en el continente a lo largo de los años 80 y 90 y que, frente al sistema originario del centro y norte de Europa y Norteamérica, no se circunscribe a un auxilio únicamente económico, sino que incorpora una doble cara, al conjugar aquél con un objetivo de inserción de los beneficiarios¹²³. Por lo que hace al caso español, su instauración ha venido presidida por la constante polémica competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, que ha “concluido” con su reconocimiento, de forma desigual, en los territorios regionales, siguiendo el ejemplo vasco, que inició sus actuaciones en tal sentido en la temprana fecha de 1989, a través del Ingreso Mínimo Familiar (aprobado por Decreto 39/1989, de 28 de febrero), posteriormente sustituido por el Ingreso Mínimo de Inserción (establecido en la ya desaparecida Ley 2/1990, de 2 de mayo)¹²⁴.

El establecimiento de estas rentas mínimas merece un juicio positivo desde distintos puntos de vista, tanto por su papel en orden a la subsistencia de los más desfavorecidos, como por sus efectos integradores. En el lado negativo, procede aludir, entre otros aspectos abiertos a la crítica, a su diseño como modelo desequilibrado, dado el distinto nivel de

¹²⁰ “En otras palabras, consistente en cubrir a través de prestaciones asistenciales las situaciones de necesidad que no sean objeto de protección por la Seguridad Social”, FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: “La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas”, cit., p. 112.

¹²¹ Al tiempo, “sirven como un apoyo a distintos niveles de inserción, personal, social y profesional-laboral”, SUSÍN BETRÁN, R.: *El tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*, Universidad de La Rioja, 2000, pp. 295 y 384.

¹²² AZNAR LÓPEZ, M.: “Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria”, cit., p. 66. A juicio del CES de Castilla y León, es necesario “que exista una coordinación entre estas prestaciones económicas y las prestaciones sociales, de modo que se dé una atención integral a las personas, logrando así una mayor coherencia en la utilización de todos los recursos disponibles”, CESCyL: *Situación económica y social en Castilla y León en 2007. Tomo II: Conclusiones y recomendaciones*, Valladolid, CESCyL, 2008, pp. 225-226.

¹²³ SANZO GONZÁLEZ, L.: “La introducción de la renta básica en España”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 2, 2005, p. 124.

¹²⁴ “En realidad, el elemento originalmente excepcional en España fue la renuncia de la Administración Central a asumir un papel de liderazgo en este proceso y a contraponer un modelo... propio al de las CCAA. Después de una oposición inicial a las iniciativas autonómicas, la Administración adoptó pronto lo que ha sido una posición continuista desde entonces –la de asumir la competencia autonómica en esta materia–, orientando a lo sumo sus esfuerzos a potenciar un proyecto de armonización de las normativas autonómicas. La progresiva difuminación del modelo... a todas las CCAA consolida un proceso en el que éstas se encargan de institucionalizar un mecanismo de cierre del sistema de protección, introduciendo una última prestación de garantía de recursos. Y lo hacen por propia iniciativa, en gran medida al margen de la Administración Central del Estado” [SANZO GONZÁLEZ, L.: “La introducción de la renta básica en España”, cit., p. 125]. En España no hay un programa universal de ingreso mínimo, pero entre 1989 y 1992 todas las CCAA crearon estos “salarios sociales”, TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., p. 80.



cobertura en unas y otras Autonomías, que ofrece un panorama sumamente variopinto y, en algunas zonas, permita hablar de protección prácticamente inexistente¹²⁵.

Sea como fuere, debido a las dificultades que encuentra la mujer, principal sustento de la familia monoparental, en su entrada en el mercado laboral y a la insuficiencia de políticas sociales destinadas a estas unidades de convivencia, una gran parte de ellas sufre una importante merma en su economía y, en casos extremos, llega a constituirse en uno de los grupos con riesgo de entrada a la denominada "infraclase", destinataria esencial del ingreso mínimo analizado¹²⁶.

El IMI, en su condición de indicativo fundamental de pobreza, ofrece datos abrumadores en lo que atañe a las familias monoparentales de Castilla y León, en tanto, tal y como sentara el varias veces citado *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social*, del total de miembros de los hogares beneficiarios, el 57% son mujeres, es decir, 14 puntos porcentuales más que en el caso de los varones¹²⁷; dato que "oculta una realidad más cruda" teniendo en cuenta que "la clave para interpretarlo nos la ofrece el tipo de hogar: el 29% se sitúan bajo responsabilidad de una pareja, el 18% por hombres y el 53% por mujeres. Es decir, éstas (solas o con personas a su cargo) son el triple que aquéllos" y, además, "nada menos que en el 36% del total de hogares estamos ante un hogar monoparental encabezado por una mujer" (con menores, el 30%; con mayores, el 3,4%, y con ambos, el 2,1%), mientras que "los varones en esta situación no alcanzan el 2%". El texto constata, igualmente, que el tipo concreto que más ha crecido en la percepción del IMI es el de la mujer sola con menores a su cargo¹²⁸, que ha pasado del 22% en 1997 al 30%

¹²⁵ Frente a ello, desde posiciones extremas se defiende la idea de renta básica o salario ciudadano, no condicionado a ningún tipo de actuación específica que actúe como contrapartida (o, al menos, y desde perspectivas más moderadas, no a la realización de actividades circunscritas al ámbito del sistema productivo o el empleo), de alcance universal e igual para todos (sin perjuicio de matices por razón de edad) [sobre estas ideas, VAN PARIJS, Ph.: *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism?*, Oxford University Press, 1997 o "A basic income for all", *Boston Review*, octubre/noviembre, 2000; RAVENTÓS, D.: *El derecho a la existencia*, Barcelona, Ariel, 1999 o, como director, *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona, Ariel, 2001 o ATKINSON, A.: "The case for a participation income", *Political Quarterly*, Vol. 67, 1996, pp. 67-70]. El modelo, sin embargo, se enfrentaría al problema del elevado coste económico de su puesta en práctica; no obstante, desde la doctrina se plantean propuestas de actuación que toman en consideración la necesidad de controlar el gasto y que hacen pivotar la implantación de la renta básica en torno a cuatro pilares [SANZO GONZÁLEZ, L. y PINILLA PAREJÁ, R.: "La renta básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social", *Fundación Alternativas*, Documento de trabajo 42/2004]: 1) Aunque a largo plazo debe contribuir a consolidar niveles suficientes de bienestar, a corto y medio plazo deben asumirse planteamientos más restringidos, ligados a la mera supervivencia y a la lucha contra la pobreza. 2) Pese a concebirla como mínimo individual, es preciso tener en cuenta las economías de escala y su incidencia en los hogares pluripersonales para evitar incurrir en nuevas desigualdades en perjuicio de los hogares unipersonales y las familias monoparentales; por ello es preciso introducir un factor neutralizador del "efecto convivencia", a través de la ayuda complementaria a las personas solas. 3) El carácter universalista de la renta no impide defender simultáneamente la conveniencia de que, para las personas acomodadas, los impuestos absorban en la práctica las aportaciones que les correspondan, pues en última instancia se trata de mejorar la situación de los más desfavorecidos y no de elevar el nivel de ingresos de quienes gozan de mayor bienestar económico. 4) La defensa de una renta básica incondicionada no obsta para afirmar la necesidad de aplicar estímulos al acceso y mantenimiento en el empleo, en tanto el modelo mismo se sustenta sobre la necesaria participación en el proceso productivo.

¹²⁶ Ya ha sido indicado: "caracteriza o define a estos modelos de familia un descenso importante en el nivel de ingresos, que las sitúa en una débil posición"; en consecuencia, "la precariedad económica sería, como se demuestra en los estudios realizados... en nuestro país, el primer indicador, la primera característica que define a este grupo de población", MARTÍNEZ GARCÍA, R. y RODRÍGUEZ GARCÍA, M.^a J.: "Análisis de casos de monoparentalidad: madres solteras y divorciadas", cit., p. 169.

¹²⁷ El dato se sitúa en la línea de cuantos confirman que las mujeres son principales beneficiarias de pensiones asistenciales o de viudedad; es decir, aquellas económicamente más bajas, tal y como puso de manifiesto en su momento el CES de Castilla y León en su *Informe previo sobre el Anteproyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León*, aprobado por la Comisión Permanente el 23 de mayo de 2002.

¹²⁸ En general, el colectivo madres solas es uno de los grandes perceptores de las rentas mínimas, RUBIO GUZMÁN, E. y LÁZARO FERNÁNDEZ, S.: "Las madres sin recursos: políticas e intervención", cit.

en 2003¹²⁹, si bien es cierto que uno de los factores del aumento viene dado por el cambio en la normativa, que permite el acceso a cuantas, en tal situación, convivan con sus padres o en casas de acogida. En fin, la percepción del IMI también clarifica cuales de las familias monomarentales se incluyen con mayor frecuencia entre los hogares en situación de pobreza extrema y con mayor riesgo de exclusión, en tanto, según estado civil, del 32% que eran acreedoras en 2003 y tenían menores a su cargo, el 56% eran solteras, el 40% separadas o divorciadas, y sólo el 4% viudas¹³⁰.

Las circunstancias puestas de manifiesto, sin embargo, no son exclusivas de la Comunidad Autónoma castellano-leonesa. Por citar sólo algún ejemplo, baste el estudio de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria sobre el perfil de las personas receptoras del IMI en 2004 (mujer de unos 40 años, soltera o separada, madre de uno o dos hijos a su cargo y, como tal, cabeza de una unidad económica de convivencia monomarental de 2 ó 3 integrantes), que también pone de manifiesto un dato esencial: "el IMI en sí mismo resulta del todo insuficiente para el perfil mayoritario de familia monomarental con hijos" aludido, lo que permite sospechar la concurrencia con ingresos procedentes de la economía sumergida. Por su parte, estudios referidos al Ingreso Mínimo de Solidaridad en Sevilla concluyen que al menos el 27,77% del total de expedientes en los que se concedió en el año 2002 correspondían a hogares monomarentales, siendo tal porcentaje muy superior al poblacional, lo que da una idea de la presencia del colectivo en los ámbitos de la exclusión social¹³¹.

Las estadísticas referenciadas justifican la consideración específica al régimen jurídico de una prestación entre cuyos beneficiarios ocupan un papel destacado las familias monoparentales o, por ser más exactos, monomarentales.

Creada en el ámbito castellano-leonés en el año 1990, y tras las reformas que han flexibilizado, conforme fue indicado en su momento, el régimen de acceso y mantenimiento en la misma¹³², el art. 1 del Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento, la conceptúa como "ayuda de carácter periódico, de naturaleza económica y a fondo perdido¹³³, destinada a cubrir las necesidades de subsistencia de aquellas personas físicas y, a través de ellas, de las unidades familiares que constituyan o integren, que residan en Castilla y León y carezcan de medios económicos suficientes para atender

¹²⁹ Confirmó tales datos el *Plan regional sectorial de atención y protección a la infancia 2004-2007*.

¹³⁰ Como dato positivo, apuntar que el colectivo de mujeres cabeza de familia monoparental, que habitualmente ha tenido un superior período de permanencia en el IMI y una menor movilidad que los demás (pseudocronificación indicativa del fracaso en los objetivos mismos de la prestación), a partir del año 1999 ha experimentado una evolución positiva, reflejando un mejor comportamiento que la media. Así se afirma en el número 11 de la revista *Servicios Sociales*, correspondiente a julio-septiembre de 2004.

¹³¹ *Mujeres, monoparentalidad y exclusión social (2001-2004)*, proyecto de investigación dirigido por GONZÁLEZ, M. M., que plantea como propuestas de mejora: 1) Redefinir la maternidad en solitario. 2) Adecuar los recursos a la realidad por la que estas mujeres e hijos atraviesan. 3) Flexibilizar la administración de los recursos. 4) Trabajar coordinadamente en pos de un objetivo común. 5) Preparar adecuadamente a los profesionales que tratan con este colectivo. 6) Considerar la dimensión del crecimiento personal que tienen estas mujeres. 7) Contar con la opinión de ellas y de los profesionales y expertos en la materia a la hora de diseñar políticas y programas destinados a estas familias. 8) Crear una conciencia sensibilizadora a nivel político, profesional y social. 9) Desarrollar políticas que permitan a este colectivo una conciliación de su vida familiar, personal, laboral y formativa.

¹³² Consecuencia del mandato incorporado al *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007*, que fijó como actuación a seguir la de "revisar y modificar la normativa del IMI, flexibilizando los requisitos de acceso, mejorando el procedimiento de tramitación e incrementando su cuantía económica con complementos por cada miembro de la unidad familiar que dependa del titular de la prestación"; de hecho, "facilitar el acceso al IMI de las mujeres con familiares a cargo", se recogía como objetivo expreso.

¹³³ Y de carácter estrictamente temporal, extendiéndose por un mínimo de seis meses y un máximo de un año, sin perjuicio de posibles ampliaciones (previa petición por el receptor y tras el pertinente estudio e informe de las instancias competentes, seguido de la resolución oportuna) hasta completar un total máximo de treinta y seis mensualidades (arts. 14 y 19 RD 126/2004).



dichas necesidades básicas de la vida". No queda ahí su finalidad, en tanto, merced al art. 2, su objetivo prioritario es "lograr la integración personal, familiar, social y, en su caso laboral, de los miembros de la unidad familiar beneficiaria, por lo que llevará asociadas actuaciones que serán incluidas en un proyecto individualizado de inserción y se adaptarán a las necesidades y características de dichos miembros"¹³⁴.

La naturaleza del IMI aparece desgranada en un art. 3 de conformidad con el cual: en primer lugar, "tiene el carácter de personal e intransferible", con la salvedad dada por el art. 17, según el cual, "con el fin de no producir interrupciones en el percibo de la ayuda en el caso de unidades familiares pluripersonales, el fallecimiento del titular, el internamiento en establecimiento penitenciario o cualquier otra causa análoga a las anteriores, conllevará el mantenimiento de la prestación, por el tiempo que le reste por percibir, en otro miembro de la unidad familiar que reúna los requisitos exigidos para poder solicitarla" (excepción que, en principio, en nada afecta a la familia monoparental originaria, pero que alcanza suma trascendencia para la sobrevenida); en segundo término, se concibe como "prestación condicionada al cumplimiento de las obligaciones establecidas en un proyecto individualizado de inserción, que tenga en cuenta las necesidades globales del solicitante y de los miembros de su unidad familiar, así como sus respectivas potencialidades"; en tercer lugar, se le reconoce "un carácter subsidiario de la acción protectora de la Seguridad Social, tanto en su modalidad contributiva como en la no contributiva, o de cualquier otro régimen público de protección social, salvaguardando el principio de caja única"¹³⁵ [no obstante, tiene carácter complementario respecto del programa de Renta Activa de Inserción regulado en el art. 2.2.c) del RD 945/2003, de 18 de julio¹³⁶; referencia normativa que debe entenderse realizada a su equivalente en vigor]; en fin, no puede ser objeto de cesión, embargo o retención con la salvedad dada por el descuento derivado del eventual reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

Es el art. 5 del Decreto 126/2004 el que proporciona la definición de unidad familiar a los efectos de la prestación, incluyendo en la noción a "las constituidas por una sola persona que viva de manera autónoma e independiente, o por dos o más que convivan en el mismo hogar y estén unidas por matrimonio u otra relación estable y acreditada análoga a la conyugal, o por adopción o parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad". Ahora bien, y con la matización se incrementa la importancia de la institución al objeto de este estudio, "también podrán considerarse unidades familiares independientes, a efectos de poder reconocer varias prestaciones de IMI diferenciadas no obstante la convivencia de sus titulares o beneficiarios en un mismo domicilio con otras personas con las que mantenga el vínculo de parentesco o adopción señalado", entre otras, las familias monoparentales que reúnan los requisitos establecidos en los arts. 6 y ss. de la norma.

¹³⁴ En los primeros años de su andadura la prestación no incluía procesos de inserción, siendo su carácter, por tanto, eminentemente asistencial. Sólo a partir de 1997 comienzan a aplicarse los itinerarios de inserción, tal y como recuerda el CESCyL: *Situación económica y social de Castilla y León. Tomo I: Economía, mercado laboral, calidad de vida y protección social*, cit., p. 827.

¹³⁵ Su papel "como prestaciones de cierre implica que los solicitantes acudan a ellas tras acreditar que han agotado todos los medios alternativos de cobertura de las necesidades básicas. Aunque el principio de subsidiariedad se aplica a todo tipo de recursos, en la práctica se relaciona sobre todo con el sistema de prestaciones de la Seguridad Social" [SANZO GONZÁLEZ, L.: "La introducción de la renta básica en España", cit., p. 128]. Sobre las relaciones entre pensiones no contributivas y rentas mínimas de inserción en las distintas CCAA (aunque con ciertos desfases debido a las modificaciones normativas), FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: "La modalidad asistencial básica de la Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas", cit., p. 110 o, con carácter general, RON LATAS, R. P.: *La incompatibilidad de pensiones en el sistema español de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 198-201.

¹³⁶ De forma tal que quienes resulten beneficiarias de ésta en condición de víctimas de violencia doméstica tendrán derecho a percibir los correspondientes complementos en la cuantía del IMI por cada miembro de la familia a su cargo, siempre y cuando cumplan el resto de requisitos exigidos. La previsión es consecuencia de los términos comprometidos en el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007*, donde se establecía que "la nueva normativa de IMI facilitará el acceso a la prestación de las mujeres con cargas familiares y recogerá la posibilidad de completar esta prestación con la renta activa de inserción, en los casos de víctimas de violencia doméstica con cargas familiares".

Conforme se indicó en su momento, a partir de esta previsión, el sistema extiende la cobertura, por ejemplo, a una situación de sobra conocida, cual es la de las madres que viven con sus hijos en el domicilio de los abuelos maternos.

En cualquier caso, uno de los puntos cargados de superior dificultad es el contemplado en el art. 4, que, tras reconocer el derecho a percibir el IMI a “las personas físicas que estén en situación de necesidad y cumplen los requisitos de acceso”, establece que “será considerado receptor titular de la prestación el miembro de la unidad familiar beneficiaria a cuyo nombre se reconozca”, mientras que destinatarios serán tanto aquél como ésta¹³⁷.

Desde la doctrina, esta dualidad es vista como causa de cierta distorsión. Algunos autores apuntan como problema importante en su concepción la contradicción derivada de la vocación de asistir al conjunto de miembros de la unidad de convivencia (cuyo número es determinante a efectos de fijar la cuantía de la ayuda) y una aproximación basada en el acceso de sólo uno de ellos. Se ve dificultada así la correcta atención a todos los integrantes del hogar desde planteamientos en los que concurren tanto la singularidad de las necesidades individuales como la conveniencia de que las prestaciones alcancen a todos los sujetos a los que se desea proteger¹³⁸. En cualquier caso, lo cierto es que la norma autonómica recoge esta duplicidad, de la cual se deriva la distinción entre los requisitos que han de cumplir las unidades familiares y los predicados del solicitante mismo.

Por lo que hace a las primeras, sus miembros deben tener su domicilio y estar empadronados en un municipio de Castilla y León, carecer de medios económicos o patrimoniales suficientes para atender las necesidades básicas de la vida en los términos fijados en el art. 7¹³⁹, no estar afiliados y en situación de alta a tiempo completo en ninguno de los Regímenes de la Seguridad Social y, los que estén en edad legal de trabajar, estar inscritos como demandantes de empleo o mejora en la provincia de residencia en la fecha de presentación de la solicitud, salvo que sus circunstancias personales o sociales, reflejadas en el informe social, excepcionen esta exigencia¹⁴⁰. El solicitante, por su parte, será cualquiera de los miembros de las citadas unidades siempre y cuando cumpla la condición del empadronamiento con al menos un año de antelación a la petición –extremo no exigible a los castellano-leoneses retornados del extranjero–; su edad se sitúe entre los veinticinco y los sesenta y cuatro años, ambos inclusive –si bien respecto a la edad se introducen salvedades de alcance–, y no tenga cubiertas las necesidades de subsistencia temporal o permanentemente en cualesquiera entidades jurídicas que por su reglas, estatutos o normas estén obligadas a prestar a sus miembros tal asistencia¹⁴¹.

¹³⁷ Con carácter general los salarios sociales de esta naturaleza previstos en las Comunidades Autónomas se dirigen más a las familias que a los individuos, TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., p. 80.

¹³⁸ SANZO GONZÁLEZ, L.: “La introducción de la renta básica en España”, cit., p. 131.

¹³⁹ Que ninguno esté percibiendo pensiones –sin perjuicio de las salvedades contempladas–, ni sea titular de derechos reales sobre bienes –excepción hecha del hogar de convivencia– cuya explotación o venta pueda aportar recursos económicos suficientes para atender a su subsistencia, ni tengan parientes obligados a prestarles alimentos –también, en este caso, con salvedades–; en fin, que la suma de ingresos de los miembros no supere el umbral marcado.

¹⁴⁰ A estas condiciones generales, el propio art. 6 añade otras de carácter específico para las unidades constituidas por una sola persona (que pretenden asegurarse de su carácter independiente respecto a la familia de origen), para las víctimas de violencia de género (en cuyo caso es preciso participar en los Programas de Renta Activa de Inserción), para los emigrantes retornados mayores de 65 años (quienes deben acreditar no tener derecho a pensión no contributiva de jubilación por no cumplir el requisito de residencia previa en España) o para las unidades en que existan menores en edad escolar obligatoria (en las cuales deben haber procedido a su matriculación y velar por su asistencia regular al centro).

¹⁴¹ Excepción hecha de mujeres residentes en casas de acogida por maltrato o abandono familiar, de personas indomiciliadas o transeúntes que hagan uso de recursos residenciales de apoyo a la inserción y de los jóvenes que hayan estado bajo custodia de la Administración y residan temporalmente en centros o viviendas de transición.



Ahora bien, y en sintonía con la primera línea estratégica marcada por el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007*¹⁴², “para poder solicitar la prestación será asimismo requisito imprescindible la existencia de un proyecto individualizado de inserción adaptado a las necesidades y características de los distintos miembros de la unidad familiar, o en su caso iniciar de inmediato el proceso para llevarlo a cabo”, teniendo en cuenta que “en aquellos supuestos en los que, por circunstancias excepcionales de dificultad personal o del entorno, no resulte posible formalizar ningún tipo de compromiso por parte del titular de la prestación o de los miembros de su unidad familiar, se justificará expresamente esta situación en el informe” social elaborado por el Trabajador Social del CEAS (art. 8 RD 126/2004).

El compromiso aludido vuelve a ser objeto de mención en el art. 9, donde se tipifican las obligaciones de los beneficiarios (cuyo incumplimiento es causa, ex art. 23, de extinción del derecho)¹⁴³, sentando, entre otros, el deber de acatar el pactado “en su proyecto individualizado de inserción y realizar conductas concluyentes que demuestren el intento de superar la situación en que se encuentran”. La exigencia de cumplimiento de este requisito, a fin de no perder la prestación o alcanzar su renovación, reclama, empero y conforme señalan los Tribunales, cierta diligencia por parte de la Administración, responsable de “concretar las actividades de reinserción y proceder a evaluar el cumplimiento de las mismas”¹⁴⁴.

La polémica vuelve a cernirse sobre el IMI a partir de este precepto, en tanto no falta quien considere que su planteamiento mismo resulta contradictorio con las bases que sustentan los Estados occidentales contemporáneos, al entender que, el condicionar la aplicación del principio de solidaridad, y el propio acceso a las prestaciones, al desarrollo de una contraprestación significa hacer quebrar el principio de igualdad en el diseño de las políticas de protección, en tanto las situaciones de precariedad destinadas a ser minoradas a través del IMI son las únicas del sistema en las cuales se introduce un factor distorsionador de tal índole¹⁴⁵.

En fin, lo cierto es que en el estado actual de la situación, a los beneficiarios les es exigido el esfuerzo, que pretende ser compensado con el de la Administración Autonómica, la cual, a fin de evitar la cronificación de la situación de dependencia, lucha a través de diversas vías por la inclusión social de los perceptores del IMI, esencialmente potenciando sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo. Basten como ejemplos recientes la Resolución de 25 de abril de 2008, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones para el año 2008, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo,

¹⁴² “Garantizar una intervención en equipo basada en la metodología del plan de caso y el proyecto individualizado como instrumento básico de la intervención profesional y de la participación del usuario”. Conforme indicaba el propio texto, “la Metodología del ‘Plan de Caso’ asegura una intervención interdisciplinar integrada, a través del trabajo en equipo, evitando un análisis y actuación parcial y sesgada de la situación, y al mismo tiempo, asegura la intervención individualizada con cada persona. El resultado de este planteamiento metodológico nos permite diseñar junto con la persona en situación o riesgo de exclusión social, el Proyecto Individualizado de Inserción, que será el documento que contendrá los acuerdos conjuntos y los compromisos consensuados por ambas partes, y constituirá la base del trabajo a desarrollar”.

¹⁴³ La concesión de la prestación supone la aceptación y cumplimiento de una serie de deberes entre los que se cita, además del cumplimiento del compromiso de inserción, el de comunicación de cambios en la unidad familiar que afecten a la prestación, la prohibición de ejercer la mendicidad, el de facilitar la actuación de los técnicos en su función de evaluación y seguimiento, el de disponer las condiciones y medios necesarios y suficientes para el mantenimiento de la escolarización de los menores a cargo en edad de escolarización obligatoria y el de no rechazar oferta de trabajo y mantener la inscripción como demandantes de empleo o mejora cuantos miembros estén en edad laboral. Respecto a este último, téngase en cuenta la importancia que el empleo tiene para la inclusión social; de hecho, el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007*, como actuaciones para acercar al empleo a personas con dificultades de integración social, preveía expresamente la de “apoyar la contratación de personas con especiales dificultades de inclusión social como perceptores del IMI” entre otros.

¹⁴⁴ STSJ Extremadura, Contencioso-administrativo, de 29 de enero de 2003 (JUR 66126).

¹⁴⁵ SANZO GONZÁLEZ, L.: “La introducción de la renta básica en España”, cit., pp. 130-131.

para el fomento del empleo por cuenta ajena, que ampara, entre otras acciones, la contratación indefinida de desempleados perceptores de ingresos mínimos de inserción (como ya hiciera la Resolución de 22 de marzo de 2007 por tal contratación o por la transformación del vínculo temporal en fijo de colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral, entre los que incluía a tales perceptores) o la Resolución de la misma fecha y organismo por la que dentro del *Plan Regional de Empleo*, se convocan subvenciones para el año 2008, dirigidas a promover contrataciones por organización del tiempo de trabajo, que incluye un Programa que subvenciona la sustitución de las horas extraordinarias mediante la celebración de nuevos vínculos laborales con personas pertenecientes a diversos colectivos, entre los que se cita a los acreedores de ingresos mínimos de inserción¹⁴⁶.

3.3 AYUDA ECONÓMICA PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA

Regulada en Orden de 30 de diciembre de 1994, la finalidad de la ayuda no es otra que cubrir total o parcialmente situaciones de extrema urgencia o grave necesidad de las personas que cumplan los requisitos marcado por la Orden (fundamentalmente los relativos a ingresos de su art. 4¹⁴⁷), a los que procede añadir cuanto, en su caso, imponga cada Corporación Local en aras a una mejor gestión de tales prestaciones económicas.

Será el propio Ente Local el que determine la cantidad anual total destinada a esta finalidad en cada presupuesto, teniendo en cuenta los mínimos al respecto existentes. A él corresponde también fijar los destinatarios en el correspondiente ámbito territorial y las veces que podrá concederse el auxilio a cada beneficiario a lo largo del ejercicio económico.

Sin perjuicio de la libertad de cada Corporación sobre los criterios a seguir para la determinación de las tipologías de necesidad a atender, al menos deben existir las siguientes:

1. Para cubrir gastos en alojamientos temporales ante emergencias o siniestro.
2. Para necesidades básicas de subsistencia, que incluye situaciones de grave o urgente carencia y gastos relacionados con otras necesidades primarias esenciales no cubiertas por los sistemas de protección social.
3. Para adaptación funcional de la vivienda, reparaciones urgentes y otros gastos necesarios para la rehabilitación.
4. Para rehabilitación o asistencia especializada de carácter urgente y necesario.
5. Con carácter complementario, para la cobertura de necesidades en las áreas de instrucción o educación y prótesis siempre que se trate de supuestos excluidos de las prestaciones normalizadas gestionadas por los respectivos organismos competentes.
6. Las cuantías para cubrir posibles endeudamientos se concederán sólo en relación con los supuestos anteriores y aquellos otros acordados por las Corporaciones Locales.

Como tope, se establece la imposibilidad de que la cantidad percibida en un año por la unidad familiar beneficiaria supere el importe anual correspondiente a la fijada para los acreedores del Ingreso Mínimo de Inserción.

¹⁴⁶ Por su parte, y en aras a compensar a quienes colaboran en la inserción de las personas en situación o riesgo de exclusión, es menester citar la reciente Orden EYE/1264/2008, de 26 de julio, por la que se convocan subvenciones destinadas a la financiación de los costes sociales de los trabajadores en tales circunstancias en las empresas de inserción para el año 2008. Merced a su art. 6, los empleados que generan derecho a la subvención son aquellos incluidos en alguno de los colectivos descritos en el art. 3 del Decreto 24/2007, de 12 de abril, entre los cuales se cita a las personas integradas en unidades familiares beneficiarias del IMI.

¹⁴⁷ Sobre su cómputo, muy interesante la STSJ Extremadura de 16 de enero de 2003 (JUR 65688), según la cual, en el caso de una solicitante con hijo menor a su cargo, que convive con sus padres y hermanos, deben computarse únicamente los ingresos percibidos por aquélla, si bien es cierto que para alcanzar tal conclusión cuenta con el tenor de la norma autonómica rectora de la ayuda.



En todo caso, el auxilio aparece presidido por el deseo de no cronificar la dependencia de ningún colectivo respecto a este tipo de prestación, así como por la voluntad de propiciar la necesaria agilidad en la concesión y pago.

La monoparentalidad como tal no es considerada situación de emergencia social precisada de urgente ayuda económica, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que ésta aparece orientada –al menos en teoría– a la cobertura de carestías puntuales más que estructurales¹⁴⁸. Ello no es óbice para pensar en tal circunstancia como eventual factor de preferencia, aun cuando la Orden nada diga al respecto, en tanto su art. 4 se limita a sentar la prioridad de “las familias que además de escasos recursos económicos, tengan a su cargo menores o incapacitados”¹⁴⁹, a lo que el art. 6 añade la referida a “las solicitudes cuya concesión resuelva definitivamente la necesidad planteada, siempre que no exista otro recurso o prestación ya establecido para resolverla” y a “las que se gestionen como complementarias a intervenciones integrales o prestaciones desarrolladas desde los CEAS y equipos técnicos relacionados con los Servicios Sociales Básicos en las Corporaciones Locales”.

¹⁴⁸ SSTSJ Extremadura de 31 de enero de 2000 (La Ley Juris. 99498) y de 15 de noviembre de 2002 (JUR 28069).

¹⁴⁹ No se olvide que el *Plan regional sectorial de atención y protección a la infancia 2004-2007* planteó la conveniencia de revisar su concesión para adecuarla, priorizando a las familias con hijos.

4. GRANDES RETOS DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES (TRABAJO)

4.1 MONOPARENTALIDAD Y EMPLEO

El acceso al empleo es, sin duda, una variable clave para la integración social, y, en cuanto tal, un factor esencial en la prevención del riesgo de exclusión. Esta afirmación general, por lo reiterada manida, cobra singular significado en el caso de las familias monoparentales desde el momento en que la condición de sustentador único del núcleo familiar torna el desarrollo de alguna actividad productiva, y por ende remunerada, en necesidad imperiosa¹⁵⁰.

Sin perjuicio de las necesarias ayudas públicas temporales o complementarias para afrontar los períodos en los que el peligro potencial se actualiza, es precisa una fuente propia de ingresos capaz de proporcionar independencia económica de forma prolongada para permitir no solo la subsistencia, sino también el desarrollo de un proyecto vital¹⁵¹. Para lograrlo, y como ya ocurriera en otros ámbitos, las áreas de servicios sociales y de empleo deben actuar de manera coordinada¹⁵²; no se olvide que “la modernización de la protección social se vincula con un Estado activo de bienestar”, el cual en modo alguno puede conformarse con una actitud de ente meramente pasivo y subvencionador, sino que debe encarar una posición activa de promoción de la integración social a través del trabajo, convertido en norte a seguir¹⁵³.

¹⁵⁰ MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p. 142 o GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 148.

¹⁵¹ MARTÍNEZ GARCÍA, R. y RODRÍGUEZ GARCÍA, M.ª J.: “Análisis de casos de monoparentalidad: madres solteras y divorciadas”, cit., p. 169.

¹⁵² El *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007*, en el área de empleo, y bajo el epígrafe “Capacitación y acercamiento al empleo”, aludía al objetivo de aumentar la empleabilidad de las personas y colectivos con especiales dificultades para la inserción social, favoreciendo el acceso al empleo y su mantenimiento; incluía tres objetivos que dan clara muestra de la conexión entre los servicios sociales y las políticas de empleo: en primer lugar, aumentar las posibilidades de acceso al empleo de las personas en riesgo o exclusión social a través de estrategias de coordinación que faciliten los procesos de inclusión social establecidos en los Proyectos Individualizados de Inserción; en segundo término, realizar acciones formativas que favorezcan el acceso a los recursos normalizados o al empleo de las personas con especiales dificultades de inclusión social; en fin, incrementar medidas de acercamiento al empleo para personas con problemas de integración social.

¹⁵³ VILA LÓPEZ, L.: “Política social e inclusión social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 35, 2002, p. 20. “Se ha demostrado que la perspectiva o dimensión principal de la exclusión social es la que gira en torno al empleo y la protección social, tal vez porque éstos son los más importantes factores de la integración o inserción social al representar uno de los recursos fundamentales de los ciudadanos y reflejar con exactitud los valores dominantes en un Estado Social. No sólo porque la pérdida, ausencia o precariedad en el empleo y las deficiencias de la protección social impiden que el individuo obtenga los recursos económicos necesarios para afrontar las necesidades básicas (vivienda, educación...), sino también porque cuando el ciudadano padece esas deficiencias está quedando al margen de los derechos-prestación propios de un Estado Social (el derecho al trabajo y el derecho a la protección social) y de los valores que los inspiran, dignidad humana, igualdad y solidaridad personal”, SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Excluidos sociales: empleo y protección social”, cit., p. 178.

Se confirma así una equivalencia a todas luces lógica: a mayor empleabilidad (más y mejor empleo, más estable y mejor retribuido), inferior riesgo de exclusión social. Si esto es cierto, que lo es, “una de las políticas públicas sociolaborales más importantes en un Estado Social es la que se refiere al conjunto de actuaciones... destinadas a interferir en el mercado de trabajo para impulsar el acceso y permanencia en el empleo de los ciudadanos y, en particular, de aquellos que tienen mayores dificultades” para lograrlo; es decir, las políticas activas de empleo, integradas por medidas de creación y fomento, que alcanzan también a la formación y cualificación¹⁵⁴.

En el contexto del análisis desarrollado, especial hincapié procede hacer en el desempeño profesional de la mujer responsable en solitario de una familia monoparental, en tanto en ella concurren, con perversas consecuencias, dos circunstancias que la sitúan en mayor situación de peligro: de un lado, el dato afirmado de ser imprescindible su contribución económica –en tanto que única o prácticamente única– para el sostenimiento de su familia; de otro, su condición femenina, que, en afirmación suficientemente corroborada como para haber acabado convirtiéndose en lugar común en la doctrina, la torna en especialmente vulnerable a la discriminación todavía existente en el mercado laboral¹⁵⁵.

Con todo, los estudios desarrollados en este ámbito muestran un dato que, al menos en principio, resulta llamativo; a saber, la superior tasa de actividad de las madres solas si comparada con la correspondiente al conjunto de mujeres españolas¹⁵⁶. Más en concreto, se constata que los niveles de cuantas encabezan hogares monomarentales –sobre todo en las hipótesis de soltería y separación o divorcio, pues la situación es radicalmente distinta en el caso de las viudas de cierta edad¹⁵⁷– son superiores a las de cuantas viven en pareja¹⁵⁸.

El motivo no es otro que el insoslayable trance de lograr rentas propias para la subsistencia de ellas y de su progenie, especialmente apremiante de tomar en consideración la escasez de ayudas y servicios a las familias¹⁵⁹. Desde la mejor doctrina se alude –en gráfica expresión que merece ser reproducida en esta sede–, a “la lógica de la necesidad”¹⁶⁰.

Por consiguiente, no se debe caer en un poco conveniente optimismo; es más, la comparativa por géneros vuelve a poner sobre la mesa la desigualdad existente entre ambos en el ámbito laboral. Así por ejemplo, según el *Plan de desarrollo regional de Castilla y León*

¹⁵⁴ SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: “Excluidos sociales: empleo y protección social”, cit., pp. 180 y ss.

¹⁵⁵ Por ello no puede extrañar que el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007* estableciera como objetivo el de “asegurar la coordinación entre los servicios sociales básicos y los recursos específicos de apoyo a la mujer, especialmente en casos de personas desfavorecidas”; específicamente manifestaba que “se seguirán apoyando los programas contra la discriminación desarrollados entre servicios sociales y empleo”.

¹⁵⁶ MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p. 142; JIMÉNEZ, I.; MORGADO, B. y GONZÁLEZ, M. M.: “Familias monoparentales y exclusión social”, cit., p. 251 o GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 148, quienes parten de los datos proporcionados por la Encuesta de Población Activa del segundo trimestre de 2004 para afirmar que la tasa general de actividad laboral femenina era del 44,4%, la de las mujeres casadas del 43,5% y la de las madres solas del 82,2%, el 68,5% trabajando y el 13,7% desempleadas buscando empleo.

¹⁵⁷ En efecto, dentro de las distintas modalidades de familia monomarental, también se aprecian diferencias: “las madres solteras y separadas y/o divorciadas, y con progenie a su cargo de mayor edad, presentan unas tasas de actividad mayores, mientras que las mujeres viudas y sobre todo las de edad más avanzada tienden a depender de una pensión estatal”, BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 18.

¹⁵⁸ Según se indica en *Situación de los hogares monoparentales con menores a su cargo en España (1997-1999)*, proyecto de investigación elaborado por Del Río, C.; MARTÍNEZ GRANADO, M. y RUIZ-CASTILLO, J.

¹⁵⁹ FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 101.

¹⁶⁰ FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: “Las familias monoparentales en España”, cit., p. 76.



2000-2006, “las madres solteras se encuentran en mayor proporción que los padres solteros en situación de inactivas y paradas, y concentran un mayor número de contratos a tiempo parcial en caso de estar trabajando”; el dato puede vincularse con la formación, en tanto “el nivel de formación general de las madres es inferior al nivel de formación de los padres solteros y al de otros cabezas de familia con hijos/as a cargo, lo que condiciona sus perspectivas de empleo y su salario”.

En cualquier caso, y esto es más importante, el mentado *Plan* reclamaba, entre los cauces de solución de los problemas asociados a la monoparentalidad, la adopción de “medidas que faciliten el acceso al trabajo de los progenitores solos con hijos y su compatibilización con la vida familiar”, cuestión esta última que merece un tratamiento específico posterior –baste aquí apuntar el fuerte impacto que en las familias monoparentales tienen las políticas de igualdad de oportunidades en el trabajo o las de conciliación¹⁶¹–, sin perjuicio de apuntar aquí el dudoso favor que a tal meta hace la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cuando señala que el mero hecho de que los requisitos para el nacimiento del derecho a ciertas prestaciones afecten a la posibilidad del cabeza de familia monoparental de acceder a un empleo no basta para considerar aplicable la, entonces vigente (hoy sustituida por Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio), Directiva 76/207/CEE sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres¹⁶².

Así las cosas, la fragilidad socioeconómica de ciertas familias monoparentales (fundamentalmente aquellas encabezadas por mujeres cuya edad, experiencia profesional, titulación, etc. dificulta su empleabilidad) se plantea en términos de desigualdad hombre-mujer y ofrece su cara más amarga, además de en los aspectos del empleo, e incluso en superior medida, en los de su precariedad¹⁶³, no en vano lo ineludible de aportar ingresos para el mantenimiento de su familia a menudo se traduce en el acceso a trabajos “no reglados” (muy habitualmente como empleada de hogar¹⁶⁴) y en el sometimiento a condiciones de trabajo que, de poder elegir, a menudo no serían soportadas¹⁶⁵.

Posiblemente este debería de ser el ámbito principal de actuación en la lucha contra la pobreza de estos colectivos¹⁶⁶, no en vano, aun cuando situación económica y laboral sean consideradas como las que mayor repercusión tienen en los procesos de exclusión,

¹⁶¹ TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., p. 70, cita 18.

¹⁶² STJCEE de 16 de julio de 1992, asuntos acumulados C-63/91 y C-64/91, *Jackson y Cresswell*.

¹⁶³ Las mujeres cabeza de familia monoparental tienen tasas de empleo superiores a las de núcleos bilaterales, pero también mayor inestabilidad [FLAQUER, LL.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 102], en afirmación también vertida por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social de la Europa del siglo XXI”, Bruselas, 20-11-2007, COM (2007) 726 final.

¹⁶⁴ MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.146. Este trabajo, cuando se compromete por horas, facilita la conciliación, al permitir la adaptación al horario escolar, GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 149.

¹⁶⁵ La inserción laboral de la madre de familia monoparental suele ser en la economía sumergida y el empleo precario [Rubio GUZMÁN, E. y LÁZARO FERNÁNDEZ, S.: “Las madres sin recursos: políticas e intervención”, cit.]. Conforme ha recordado el Parlamento Europeo en su *Resolución sobre la situación de las madres solas y las familias monoparentales* (edición definitiva de 18 de septiembre de 1998), “la madre sola típica suele... tener trabajos mal remunerados o a tiempo parcial, caracterizados por una menor seguridad laboral y con pocas posibilidades de proporcionar una formación básica o adicional”.

¹⁶⁶ El *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007* no fue ajeno a esta idea, en tanto aludía expresamente a la necesidad de hacer aflorar las actividades de economía informal y planteaba como posible mecanismo su transformación en empleo autónomo.

éstos también se relacionan con el trabajo, no en el sentido de ausencia del mismo, sino en el relativo a las condiciones bajo las cuales se presta¹⁶⁷. Así las cosas, “la precarización del empleo femenino y la brecha salarial son factores que inciden en gran medida en los niveles de privación experimentados por los hogares monoparentales”¹⁶⁸.

4.2 POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE EMPLEO DIRIGIDAS AL COLECTIVO FEMENINO

Llegados a este punto es obligado apuntar cómo las políticas activas de empleo seguidas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León no atienden, en principio, a la especificidad de la familia monoparental, procediendo, a la luz de los argumentos precedentes, remitir a las más genéricas actuaciones relativas al empleo femenino (por cuenta ajena o propia, pues también se promociona el autoempleo como cauce de incorporación a la actividad productiva), cuya capacidad de incidencia está fuera de toda duda por mor de la varias veces aludida feminización de la monoparentalidad. Se insiste: “una de las fuentes más importantes de ingresos para progenitores solos es la actividad laboral, de manera que la posición que ocupan en el mercado de trabajo constituye uno de los factores determinantes de [su] bienestar [y del] de sus hijos”; en consecuencia, “una de las mejores estrategias preventivas... es la participación de las mujeres en el mercado laboral”¹⁶⁹ y la lucha en pro de la igualdad de oportunidades entre géneros¹⁷⁰, tanto mediante el incentivo a su empleo, como mediante la mejora de su cualificación.

Por lo que hace a esta cuestión, como norma básica es menester atender a los términos de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León, cuyo texto incorpora múltiples alusiones a la materia, convertida en uno de sus ejes una vez contempla expresamente entre sus objetivos generales (art. 2) el de “promover la integración laboral de la mujer” y, al enumerar la clasificación de actividades, cita tanto la promoción socioeconómica como la inserción laboral de aquélla (art. 12).

A partir de tales premisas, su art. 14 establece que las Administraciones Públicas autonómicas “promoverán y llevarán a cabo” diversas acciones positivas dirigidas a conseguir, entre otros no menos importantes pero ajenos a este estudio, los siguientes objetivos en el ámbito económico:

- Crear recursos específicos destinados a la incorporación, promoción y estabilidad de la mujer en el mundo laboral elaborando a tal fin un Plan de empleo específico para ellas.
- Impulsar la creación de líneas de crédito preferentes para las iniciativas empresariales de las mujeres.
- Reducir las tasas de desempleo femenino, facilitando la incorporación de la mujer al mercado laboral.
- Apoyar la iniciativa empresarial de las mujeres.

Es más, y para favorecer el cumplimiento de las metas propuestas, la Administración de Castilla y León (de conformidad con los mandatos del art. 19 de aquella norma esencial), en el ámbito de sus competencias, actuará en orden a alcanzar diversos objetivos relativos a la información, asesoramiento y orientación de la mujer, entre los cuales se cita el de

¹⁶⁷ RAYA DIEZ, E.: “Exclusión social: indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 70, 2007, pp.162-164.

¹⁶⁸ FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 14.

¹⁶⁹ FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 101.

¹⁷⁰ En efecto, una de las claves para solventar los problemas de las familias monoparentales se sitúa en la lucha en pro de la igualdad de oportunidades de las mujeres, sobre todo en el empleo y la conciliación, RUBIO GUZMÁN, E. y LÁZARO FERNÁNDEZ, S.: “Las madres sin recursos: políticas e intervención”, cit.



“garantizar el funcionamiento y, en su caso, crear en el plazo máximo de dos años, centros y servicios de orientación y asesoramiento laboral-empresarial, en número y dotación suficientes”.

Siguiendo la estela dibujada por la Ley 1/2003, de 3 de marzo, el *IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla y León (2007/2011)*, aprobado por Decreto 1/2007, de 12 de enero, destina su Área 2 al empleo y formación de aquéllas, asumiendo el objetivo general de lograr la igualdad con los hombres en el acceso, permanencia y promoción en el trabajo, así como en el control de los recursos económicos, para lo cual contempla dos metas específicas: de un lado, formular y apoyar cambios o adecuaciones para eliminar discriminaciones de género en el mercado de trabajo; de otro, favorecer la plena inserción laboral de las mujeres, potenciando su iniciativa emprendedora y su capacidad de acceder al empleo por cuenta ajena. Dentro de este segundo bloque, se enmarcan, en el contexto de un catálogo evidentemente más extenso, las siguientes medidas concretas:

- Consolidar dentro del *Plan Regional de Empleo* cuantas medidas se estimen oportunas en orden a facilitar la inserción laboral y fomentar el empleo estable y el autoempleo de las mujeres.
- Incentivar a través de la formación y otras acciones positivas la promoción profesional de las trabajadoras en Castilla y León.
- Fomentar la realización de iniciativas de formación profesional para el empleo con el objetivo de mejorar la inserción laboral y el reciclaje profesional de las mujeres.
- Colaborar con la Fundación Autonómica para la Formación en el Empleo de Castilla y León para la incorporación de la perspectiva de género y el desarrollo de programas y proyectos específicamente dirigidos a mujeres.
- Potenciar la Red Mujer Empleo¹⁷¹, incentivando la coordinación y colaboración de ésta con el Servicio Público de Empleo de Castilla y León y con aquellos organismos, entes y empresas públicas de la Junta vinculadas a la creación de empresas.
- Promover que las entidades financieras y entidades públicas establezcan líneas de financiación favorables a las iniciativas empresariales femeninas, especialmente a aquéllas con menos recursos económicos.

Conforme ya se adelantó, ni la Ley 1/2003 ni el *IV Plan* (cuyos contenidos han sido someramente puestos de manifiesto) prevén medidas en materia de empleo y formación expresamente destinadas a cabezas de familia monomarental. En lógica correspondencia, ni las actuaciones de subvención y análogas por contratación de colectivos, ni las ayudas al autoempleo, aluden de forma singular a la particular situación analizada; sí constituye regla general, en cambio, la atención específica al trabajo femenino, tal y como debe ser a la luz tanto de los textos reseñados como del *Plan regional de empleo 2007-2010*.

La preocupación por la mujer se aprecia claramente en el mentado *Plan*, cuyo objetivo global no es otro que el de “mejorar la estabilidad y calidad en el empleo, potenciar la inserción laboral de los desempleados, así como favorecer el fomento del espíritu empresarial en Castilla y León”. Semejante línea maestra encuentra reflejo en otras más particulares, que se centran en discriminar positivamente a las mujeres, mejorar las condiciones

¹⁷¹ “A través de este programa se intenta lograr mayores cotas de inserción y estabilidad en el mercado de trabajo, como asalariada o como autónoma. Para ello se facilita información y orientación integral a mujeres desempleadas, empresarias, mujeres con iniciativas empresariales o, en general, a mujeres que desean mejorar en su empleo actual. La cifra de usuarias del programa se ha incrementado en relación con el año anterior en un 8,4%, al igual que el grado de inserción, que lo ha hecho en un 3,02%. No obstante, en proporción al aumento de usuarias, el porcentaje de inserción ha sido menor, pasando del 45,45% en 2006 al 42,93% en 2007. El número de empresas creadas también ha disminuido en 116 (mientras que en 2006 se crearon 545, en 2007 aparecían 429)”, CESCyl: *Situación económica y social de Castilla y León en 2007. Tomo I: Economía, mercado laboral, calidad de vida y protección social*, cit., p. 797.

de vida de los colectivos más desfavorecidos, contribuir a establecer condiciones de paridad entre las personas de ambos géneros, conciliar la vida familiar y laboral, etc., manifestando de forma expresa cómo la creación y mantenimiento de empleo estable y de calidad debe responder a una serie de principios, entre los que ocupa un lugar destacado la igualdad entre sexos, convertida en prioridad en su seno.

Con tales planteamientos de partida, sus ejes primordiales son los siguientes¹⁷²:

En primer lugar, los incentivos a la contratación en empresas y otras entidades, que se reorientan para promover el empleo de calidad y la contratación de quienes padecen mayores dificultades para acceder al mismo, lo que incluye expresamente a desempleados pertenecientes a grupos con problemas de inserción, entre los que cita a las mujeres.

En segundo término, los incentivos a la contratación en Entidades Locales.

En tercer lugar, medidas específicas destinadas a desempleadas y a la conciliación de vida familiar y laboral, pues conforme establece respecto a esta última, “debe prestarse especial atención a las medidas de promoción del empleo que [la] favorezcan, entre las que podrían considerarse la sustitución, la flexibilidad en la jornada laboral y la jornada reducida”.

Por último, actuaciones de formación, orientación e intermediación.

Planteamientos, todos ellos, se insiste, llevados a efecto en las últimas órdenes rectoras de las subvenciones, beneficios y ayudas otorgadas en la materia, que, en correspondencia con las directrices marcadas por el *Plan* en que se encuadran, tampoco recogen previsión alguna en pro de los progenitores solos, en general, o de los del género femenino, en especial.

¹⁷² A partir de tales ejes, el Plan contempla, entre otras, las siguientes líneas de actuación: 1. Fomento del empleo. 1.1. Fomento de la contratación por cuenta ajena, donde se incluye el del empleo estable para jóvenes, mujeres y colectivos que presentan especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo (tanto nuevas contrataciones como transformaciones). 1.2. Fomento del autoempleo, donde se inserta la contratación e incentivo al establecimiento por cuenta propia de mujeres en los sectores, en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino. 1.4. Conciliación, atendiendo, por un lado, al fomento de la contratación de interinos para sustituir a trabajadores de baja, y, por otro, a la conciliación de las trabajadoras autónomas. 1.6. Fomento del empleo en Entidades Locales, orientado a personas con discapacidad y en riesgo de exclusión social. 2. Formación para el empleo. 2.1. Formación ocupacional, que alcanza a formación de mujeres en actividades de alta demanda y en el ámbito de las nuevas tecnologías, formación profesional dirigida a mujeres y actuaciones de igualdad de oportunidades en Corporaciones Locales o formación profesional dirigida a mujeres en entidades sin ánimo de lucro.

5. GRANDES RETOS DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES (CONCILIACIÓN DE VIDA LABORAL Y FAMILIAR)

5.1 LA PECULIAR SITUACIÓN DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES FRENTE A LA CONCILIACIÓN

En la familia tradicional la llegada de los hijos obliga a adoptar decisiones de máxima trascendencia para lograr la compatibilización entre el cuidado de éstos y la necesidad de aportar ingresos a la unidad de convivencia.

Las alternativas en sus manos son diversas: pueden optar por una “especialización” de funciones, renunciando uno de los miembros al trabajo remunerado para dedicarse en exclusiva al ámbito doméstico; también pueden acordar que sólo uno de ellos asuma el esfuerzo de afrontar una doble tarea mientras el otro mantiene su situación inalterada; en fin, cada día resulta más habitual que la pareja afronte de forma corresponsable el incremento de cargas, apoyándose mutuamente en la difícil meta de compaginar ambas esferas. Tales elecciones no resultan inocuas desde el punto de vista de los ingresos; de hecho, la selección final quedará supeditada en buena medida a consideraciones de índole económica, situadas, por cierto, en la base de la mayor incidencia de reducciones de jornada, excedencias, renunciadas al trabajo... entre las mujeres, cuyos inferiores salarios medios, actuando conjuntamente con las reglas del coste de oportunidad, sirven de justificación última de una realidad todavía vigente¹⁷³.

Sea como fuere, el conflicto será, previsiblemente, más acentuado en el caso de las familias monoparentales¹⁷⁴, merced a la denominada “pobreza de tiempo”, derivada de la “obligación de una persona de hacer frente a las obligaciones económicas y materiales del mantenimiento de la familia y de educación de los hijos”¹⁷⁵. Por tanto, y de una parte, si el progenitor en solitario es la única fuente de ingresos desaparece la opción por renunciar al trabajo asalariado o autónomo para la atención de la prole¹⁷⁶; de otra, concurriendo

¹⁷³ GPI Consultores: *Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación actual, necesidades y demandas*, Madrid, Ministerio de Trabajo (Instituto de la Mujer), 2005, p. 249.

¹⁷⁴ CES: *Informe 3/2003. Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, cit., pp. 169-170.

¹⁷⁵ PRUD'HOMME, N.: “Las familias monoparentales”, cit. La sobrecarga que deben asumir las familias monoparentales “dificulta, si no imposibilita, garantizar de forma autónoma su supervivencia y la de su prole”, BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 19.

¹⁷⁶ El rol fundamental del progenitor solo es el de sustentar de la economía familiar, “al mismo tiempo que tiene que seguir atendiendo las responsabilidades domésticas y de cuidado, educación y protección de los hijos. Ambas actividades son absolutamente prioritarias; no se puede optar por abandonar una para ocuparse de la otra”, MARTÍNEZ GARCÍA, R. y RODRÍGUEZ GARCÍA, M.^a J.: “Análisis de casos de monoparentalidad: madres solteras y divorciadas”, cit., p. 169 o, en sentido análogo, GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 154.

en el mismo sujeto la función de aportar los medios de subsistencia y la de proporcionar –por sí solo cuando falta el otro progenitor o cuando, existiendo, no coopera demasiado en la rutina diaria– el cuidado y vigilancia que los hijos merecen, la presión de la doble jornada, y con ella las consecuencias psicosomáticas que comporta, se intensifica¹⁷⁷, sin encontrar, para más inri, la válvula de escape proporcionada por el ocio¹⁷⁸.

Además, a las dificultades del día a día pueden añadirse circunstancias inesperadas (por ejemplo, que un hijo enferme) capaces de dibujar un escenario aun más grave, pues en tal caso “el factor sorpresa, lo imprevisto y frecuentemente repentino de este tipo de situaciones, hace que las enfermedades banales de los niños sean una fuente de preocupación y de angustia” añadida a las cotidianas¹⁷⁹.

5.2 DERECHOS LABORALES DE CONCILIACIÓN

No es este foro idóneo donde desarrollar el sistema de permisos, licencias, suspensiones... diseñados por el ordenamiento social para facilitar la conciliación de la vida personal, laboral y familiar de los trabajadores; baste apuntar en esta sede que cuantos derechos se prevean a tal fin resultan especialmente necesarios para los hogares monoparentales, precisamente porque su situación es más complicada que la de las encabezadas por más de un adulto. De hecho, y a tal extremo se ha efectuado oportuna mención, el *Plan de desarrollo regional de Castilla y León 2000-2006* ya citaba expresamente la adopción de medidas que facilitarían la coordinación trabajo-familia como cauce necesario para minorar las dificultades a que se enfrentan estos colectivos.

Ello no obstante, en la legislación laboral no se les otorga un tratamiento específico; es decir, aquélla no contempla de forma particular la singular situación de liderazgo en solitario y de sobrecarga que sufre el progenitor solo. Es más, el modelo actual de conciliación está basado en la potenciación de la corresponsabilidad (clara en las normas autonómicas¹⁸⁰, como también en los planteamientos estatales –baste la remisión, por su actualidad, al Plan estratégico de igualdad de oportunidades 2008/2011–), que se funda “en un modelo de participación dual en el que ambos progenitores tienen la responsabilidad de la patria potestad y la guarda y custodia de los hijos y están en disposición de colaborar en la vida familiar”¹⁸¹.

Desde luego, y a la luz del régimen jurídico vigente, no puede extrañar el menor ejercicio de los derechos de conciliación entre las personas inmersas en la realidad analizada¹⁸². De

¹⁷⁷ Uno de los mayores problemas para la familia monoparental es la “sobrecarga de trabajo”, que dificulta o imposibilita la pervivencia autónoma de la unidad familiar. El progenitor debe afrontar las tareas de mantenimiento del hogar y la responsabilidad sobre las cuestiones que afectan a los hijos (proporcionando servicios y cuidados), haciéndolo compatible con la actividad productiva fuera del hogar, GOÑI SEIN, J. L.: “La familia monoparental: ausencia de atención política y legislativa y su impacto sobre la situación sociolaboral de la mujer”, cit., p. 17.

¹⁷⁸ Al menor estatus económico, la peor situación laboral y el inferior capital sociocultural se añaden las reducidas posibilidades de ocio y esparcimiento, BARRÓN LÓPEZ, S.: “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, cit., p. 22.

¹⁷⁹ FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: “Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales”, Documento de trabajo 79/2005, Fundación Alternativas, p. 42. Ante estas hipótesis la única solución que a menudo encuentran los cabezas de familia monoparental es, una vez más, el recurso a familiares, GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 154.

¹⁸⁰ Tal inspiración se aprecia claramente en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León, o en el Acuerdo 9/2004, de 22 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la estrategia regional para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral.

¹⁸¹ GOÑI SEIN, J. L.: “La familia monoparental: ausencia de atención política y legislativa y su impacto sobre la situación sociolaboral de la mujer”, cit., pp. 22-23.

¹⁸² GPI Consultores: *Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación actual, necesidades y demandas*, cit., p. 242.



hecho, cuantas interrupciones o suspensiones de la actividad no resulten retribuidas, como es el caso de las excedencias, carecerán, por motivos obvios, de toda posibilidad operativa cuando la única fuente de ingresos sea el progenitor en solitario o cuando éste cuente con una contribución pública (pensión de viudedad) o privada (pensión compensatoria y alimentos) de cuantía mínima¹⁸³, salvo que desde las Administraciones se proporcione cobertura económica que compense la pérdida patrimonial¹⁸⁴.

En este sentido, el art. 13 de la Ley 1/2007 ciertamente prevé que la convocatoria de subvenciones destinadas a quienes disfruten de tales excedencias pueda contemplar un régimen específico de concesión para, entre otros supuestos, las familias monoparentales¹⁸⁵. Haciéndose eco del mandato, la Orden FAM/78/2008, de 18 de enero, por la que se convocan subvenciones para el año 2008, destinadas a padres y/o madres que ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos o hijas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, establece que “quedan excluidas del régimen de concurrencia competitiva, y por tanto se resolverán siguiendo el orden de su presentación... las solicitudes presentadas por interesados que constituyan familia numerosa, familia monoparental o en el caso de parto o adopción múltiple”. Aun cuando el escaso montante del auxilio (100% del IPREM para 2007 en su cómputo anual, que se eleva al 125% para los colectivos citados si el nivel de renta no supera los 18.000 euros) dista de ser suficiente para salvar las enormes dificultades puestas de manifiesto, no cabe duda de que la sensibilidad mostrada hacia ciertas situaciones particulares es digna de toda loa.

También la hipótesis de la reducción de la jornada laboral como medida de conciliación cuenta con mecanismos públicos de cobertura económica que atienden, en particular, a ciertas características de la familia. En efecto, la Orden FAM/81/2008, de 18 de enero, al convocar las subvenciones a tal fin para el año 2008, equipara a efectos de puntuación a las familias monoparentales con dos hijos y a las numerosas de categoría especial, seguidas en el baremo por el resto de las calificadas como numerosas y las monoparentales con un único descendiente; todas ellas obtienen, de hecho, un número de puntos superior al otorgado al solicitante varón. Para los supuestos de empate, como viene siendo habitual, se atiende preferentemente a los menores ingresos, estableciendo, empero, una prelación de circunstancias que prioriza a las familias numerosas sobre las monoparentales, que sólo estarán por encima de las de categoría general cuando cuenten con un número plural de hijos, lo cual no puede sorprender dadas las tendencias legislativas puestas de manifiesto páginas atrás.

En fin, la Orden FAM/77/2008, de 18 de enero, por la que se convocan, para el año 2008, subvenciones por permisos de paternidad en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León (bajo los auspicios de la Ley 1/2007), establece como criterios de valoración, de un lado, los ingresos familiares, y de otro, las circunstancias de la unidad familiar, estableciendo un sistema de prelación análogo al descrito.

Por otra parte, con carácter general cabe afirmar que, por encima de tales derechos, la verdadera conciliación no reclama tanto “separaciones” más o menos prolongadas del

¹⁸³ MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.156.

¹⁸⁴ En caso contrario, la carga económica la asumen las familias, FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: “Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales”, cit., p. 71.

¹⁸⁵ Como ocurre en tantos ámbitos, Castilla y León es una de las pocas Comunidades Autónomas que contemplan estas ayudas por excedencia, Informe del Instituto de Política Familiar: *Las ayudas a la familia en las Comunidades Autónomas 2006/2007*, dirigido por Mariano Martínez-Aedo. Ahora bien, y frente al resto de Comunidades Autónomas donde se prevén, en las cuales se configuran con un carácter universal, en Castilla y León se establecen restricciones de renta, limitando las posibilidades de acceso al auxilio a familias cuyos ingresos no superen cierto umbral, sumamente escueto, por cierto.

puesto¹⁸⁶ cuanto mecanismos de flexibilidad, sobre todo respecto al tiempo, e incluso el lugar, de trabajo. Tales son reclamados desde distintos foros, incluidos diversos textos autonómicos (como muestra, el vigente *Plan regional de empleo* o, en el ámbito normativo, la Ley 1/2003, de 3 de marzo¹⁸⁷; la Ley 1/2007, de 7 de marzo y, más en concreto, la Orden FAM/74/2008, de 18 de enero, por la que se convocan para el año 2008 subvenciones destinadas a empresas que adopten medidas de flexibilidad horaria), al ser considerado instrumento idóneo para permitir el cumplimiento cotidiano de las exigencias derivadas de las dos esferas en lid¹⁸⁸.

Si bien resulta claro que la necesidad de tales medidas es imperiosa en la hipótesis señalada, merced a la problemática acumulación de roles anteriormente descrita¹⁸⁹, lo cierto es que la monoparentalidad no es un factor tomado en consideración –salvo contadísimas excepciones– en las empresas de la Comunidad y está prácticamente ausente de la negociación colectiva; ello pese a que ésta “ofrece un amplio margen para establecer un régimen de preferencias, sobre las más diversas materias (movilidad geográfica, modificación sustancial de las condiciones de trabajo y extinción de contrato de trabajo), a favor de los progenitores monoparentales”¹⁹⁰.

En este contexto de la flexibilidad, y más en concreto para la respuesta ante necesidades urgentes, es menester efectuar oportuna referencia a una prestación (a medio camino entre los derechos laborales de conciliación y los servicios públicos de asistencia a dependientes) destinada a otorgar solución a situaciones imprevistas en las que la atención de

¹⁸⁶ “Los permisos no constituyen propiamente un recurso de conciliación, sino un instrumento que permite la dedicación exclusiva al cuidado de hijos durante un tiempo” [FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: “Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales”, cit., p. 71]. En realidad, los permisos y las excedencias, aunque son interesantes para los trabajadores, por mor de su carácter eminentemente excepcional y su orientación a atender necesidades puntuales o particulares, no resultan especialmente interesantes en el contexto cotidiano, en el que lo verdaderamente importante es la posibilidad de conciliar en la normalidad y a diario trabajo y familia, TORRES LÓPEZ, J.; MATUS LÓPEZ, M.; CALDERÓN VÁZQUEZ, F. y GÓMEZ NARVÁEZ, A.: “La incorporación de medidas de conciliación de la vida laboral y familiar en los convenios colectivos. El caso andaluz”, *Temas Laborales*, nº 88, 2007, p. 36.

¹⁸⁷ Esta Ley, rectora de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León, contempla diversas previsiones orientadas en esta línea o cercanas a la cuestión. Así, su art. 14 apunta como medidas de acción positiva a favor de la mujer en el ámbito económico y laboral, “abrir líneas de investigación orientadas a adaptar los tiempos y los horarios de la actividad laboral a las necesidades y al ciclo vital de las personas”; o su art. 16, referente a las destinadas a la conciliación de vida laboral y familiar, que, además de prever la creación de “nuevas fórmulas y servicios para conseguir una adecuada conciliación” y los incentivos “a las empresas para que realicen acciones positivas de conciliación de la vida familiar y laboral”, incorpora un mandato a las Administraciones Públicas para incentivar “a las empresas que faciliten la inclusión en los convenios colectivos y de ámbito superior, de medidas sobre la flexibilidad de horarios en función de las necesidades del personal a su servicio”.

¹⁸⁸ QUINTANILLA NAVARRO, B.: “La conciliación de la vida laboral y familiar en el marco jurídico actual”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 1, 2005, pp. 104-105; DE LUIS CARNICER, M. P.; MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A.; PÉREZ PÉREZ, M. y VELA JIMÉNEZ, M. J.: “La flexibilidad de la empresa y la conciliación de la vida laboral y familiar”, *Boletín Económico de ICE*, nº 2741, 2001, pp. 38 y ss.; MARTÍNEZ MORENO, C.: “Vida privada y relación de trabajo. A propósito de la posibilidad de pactar individualmente las condiciones de ejercicio de los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral”, *Tribuna Social*, nº 197, 2007, pp. 20 y 22-23; RABANAL CARBAJO, P.: “Aspectos de interés sobre la distribución del tiempo de trabajo”, *Actualidad Laboral*, nº 16, 2006, pp. 1919-1921; HEIN, C.: *Conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares. Ideas prácticas de la experiencia global*, cit., pp. 227 y ss.; MORALES VÁLLEZ, C.E.: “La conciliación de la vida familiar y laboral: una política social”, *Tribuna Social*, nº 193, 2007, pp. 62-64; SERRANO GARCÍA, J. M.: “Tratamiento del principio de igualdad y no discriminación por la negociación colectiva”, *Relaciones Laborales*, nº 14, 2006, pp. 91-92 o FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: “Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales”, cit., pp. 62 y ss.

¹⁸⁹ GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 155.

¹⁹⁰ GOÑI SEIN, J. L.: “La familia monoparental: ausencia de atención política y legislativa y su impacto sobre la situación sociolaboral de la mujer”, cit., p. 43. Como muestra señera, por lo inusual de tales previsiones, es preciso dejar constancia del texto negociado de conformidad con el cual “excepcionalmente, previa autorización del responsable de la Unidad, si las necesidades y organización del servicio lo permiten, el Gerente podrá conceder, con carácter personal y temporal, la modificación del horario fijo hasta un máximo de dos horas por motivos directamente relacionados con la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como en los casos de familias monoparentales”, art. 36 (“flexibilidad de la jornada por conciliación de la vida personal, familiar y laboral”), punto segundo, del Convenio del personal laboral de administración y servicios de las Universidades Públicas de Castilla y León 2007/2008 (BOCyL nº 13, 18 enero 2007). Igualmente, el art. 27 del Convenio del personal laboral docente e investigador de las Universidades Públicas de Castilla y León 2008/2009 (BOCyL nº 114, 16 junio 2008): “si las necesidades y organización de la docencia lo permiten, el órgano competente podrá conceder, con carácter personal y temporal, la modificación del horario fijo hasta un máximo de dos horas por motivos directamente relacionados con la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como en los casos de familias monoparentales. En cualquier caso, la negativa de la Universidad a la alteración planteada por el trabajador deberá estar debidamente justificada en atención a las necesidades docentes.



algún familiar a cargo del trabajador traería aparejada la imposibilidad de acudir al trabajo de no ser por el diseño de políticas expresas de respuesta (hipótesis de “emergencia familiar”¹⁹¹); a saber, el “cheque servicio”. La última convocatoria (considerablemente más ambiciosa que sus precedentes), se dirige a empresas con centros de trabajo en Castilla y León o a Asociaciones de Empresarios con tal ámbito territorial, y ha tenido lugar a través de Resolución de 25 de abril de 2008, de la Dirección General de Familia, que contempla la posibilidad de solicitar la presencia en el hogar (o lugar donde se encuentre la persona dependiente) de un profesional que cubra la eventual ausencia de su cuidador en situaciones no previsibles y puntuales, para lo cual es preciso que éste preste sus servicios en empresa adherida al programa, la cual sufragará total o parcialmente el coste del servicio que corresponde al trabajador.

5.3 SERVICIOS PÚBLICOS DE CUIDADO DE MENORES

Ninguna duda cabe a la luz de argumentos expuestos en páginas precedentes de la especial necesidad de apoyo institucional que tienen las unidades monoparentales¹⁹². De hecho, dado el “gran vacío regulador” y la carencia de “un sistema coherente, eficaz y eficiente de protección” hacia ellas, las Administraciones Públicas están llamadas a desempeñar un papel fundamental, sobre todo en cuanto hace al cuidado de hijos en edad preescolar¹⁹³, no en vano estas familias, por encima del resto, han de afrontar situaciones atípicas en tal orden¹⁹⁴.

No se olvide que, en datos de 1998¹⁹⁵, el 24,7% de las encuestadas (mujeres que viven con al menos un hijo menor) declara mecanismo prioritario de conciliación la ayuda de la pareja/marido –solo superado por la de la propia madre (26,7%)–, opción inexistente, en buena medida (y excepción hecha de puntuales manifestaciones entre mujeres separadas y sus exmaridos o solteras y sus exparejas), para las familias objeto de este estudio, lo que convierte en nuclear el recurso a la red familiar, sobre todo los abuelos¹⁹⁶, a falta de adecuados mecanismos públicos de sustitución¹⁹⁷.

¹⁹¹ Que reclama “recursos de respiro”, FUERTES ZURITA, J.: “La familia en la red de servicios sociales”, ponencia presentada al Congreso de Familia, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004.

¹⁹² En el asunto resuelto por STJCE de 13 de julio de 1995, asunto Meyers, la afectada, cabeza de familia monoparental cuya solicitud de *family credit* (prestación vinculada a los ingresos destinada a completar los recursos de trabajadores con salarios bajos e hijos a cargo) fue denegada, entendía que “no deducir los gastos de guarda de los niños a efectos de cálculo de su ingreso neto constituye una discriminación contra los cabezas de familia monoparental, puesto que es mucho más fácil para las personas que viven en pareja organizar entre sí sus horarios de trabajo de modo que una de ellas pueda guardar a los niños”. En todo caso, tal argumento no es objeto de análisis en la sentencia, pues la cuestión prejudicial, respondida de forma positiva, únicamente plantea si está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 76/207/CEE una prestación de las características de la citada por su capacidad para provocar una discriminación indirecta contra las mujeres (merced a la feminización de la monoparentalidad).

¹⁹³ GOÑI SEIN, J. L.: “La familia monoparental: ausencia de atención política y legislativa y su impacto sobre la situación sociolaboral de la mujer”, cit., p. 41.

¹⁹⁴ PRUD'HOMME, N.: “Las familias monoparentales”, cit. “Las madres solas... únicamente podrán acceder en pie de igualdad al mercado de trabajo si se realizan mayores esfuerzos por invertir en guarderías y centros de acogida a unos precios asequibles en todos los centros de enseñanza pública o concertada, sin los cuales es imposible que una madre o padre solos puedan compaginar su vida privada y profesional”, tal y como apunta el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la situación de las madres solas y las familias monoparentales (edición definitiva de 18 de septiembre de 1998).

¹⁹⁵ Recogidos en CES: Informe 3/2003. Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española, cit., p. 192.

¹⁹⁶ Normalmente la abuela o, aunque en inferior medida, la hermana de la madre; también suele existir cooperación por parte de los hermanos mayores –de haberlos– en el cuidado de los más pequeños, GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 154.

¹⁹⁷ Aun cuando la mayor necesidad de ayuda de otros familiares también tiene lugar entre las unidades biparentales en las que trabajan ambos miembros [HERNÁNDEZ PRADOS, M. A. y ORTEGA RUIZ, P.: “Familias monoparentales y conflictividad escolar”, cit.], lo cierto es que la situación en las monoparentales puede alcanzar mayor gravedad, tanto por sus rentas habitualmente inferiores, como por la imposibilidad de arbitrar mecanismos de coordinación horaria entre ambos miembros de la pareja, que no existe (o uno de sus miembros está ausente), para mejorar la cobertura.

Diversas normas autonómicas recogen expresamente, y con carácter general, la necesidad de una actuación pública destinada a atender a las necesidades derivadas del cuidado de los hijos. Así, por citar un ejemplo, el art. 14 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León, en el ámbito de las acciones positivas en materia económica y laboral, alude a la necesidad de “fomentar la compatibilidad del trabajo con la maternidad y la paternidad”, para lo cual se potenciarán “las medidas de atención a la infancia, en especial de 0-3 años, y a las personas dependientes”¹⁹⁸. Insiste en la misma línea, más recientemente, la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad, que destina sus arts. 22 y ss. a la cuestión.

Las actuaciones en este orden pueden adoptar diversas modalidades; en esencia, las principales pautas a seguir son, de un lado, el incremento de plazas públicas en centros infantiles y la potenciación de su flexibilidad horaria, y de otro, la minoración en los precios a pagar o la subvención total o parcial de lo abonado en aquéllos o en sus homónimos privados. Unas y otras incidirán de forma especialmente ventajosa en los hogares monoparentales (el varias veces citado *Plan de desarrollo regional de Castilla y León 2000-2006* contemplaba ya el “desarrollo de servicios para la infancia” entre las posibles soluciones a la situación de aquéllos), potenciales beneficiarios también de acciones positivas tales como la prioridad de acceso o el incremento en las bonificaciones.

En cuanto hace a la mejora en la cobertura de los servicios de atención a los niños, ésta resulta una necesidad acuciante¹⁹⁹, toda vez que, partiendo nuevamente de la imperativa perspectiva de género –dada la disparidad de papeles todavía subsistente–, se constata como “la capacidad de trabajar de las mujeres, y en especial de las madres, depende ante todo de si pueden acceder o no a unos servicios infantiles asequibles, accesibles y de calidad”²⁰⁰. La labor será, sin duda ardua, dada la penosa situación actual.

En efecto, los datos no invitan al optimismo, en tanto los objetivos comunitarios aspiran a que la cobertura existente para los niños desde tres años hasta la escolarización obligatoria (en España a los seis años) alcance al menos el 90% antes de 2010; porcentaje que se fija en un 33% para los menores de tal edad. Aun cuando en la primera franja la meta ha sido superada (sobre todo por la financiación pública de la educación en ese tramo), para la segunda resta un largo camino por recorrer, en tanto España no llegaba en 2002 ni al 10%, situándose cerca de Alemania (10% en 1998) y Portugal (algo más del 10% en 2000), ligeramente por encima de Holanda (datos de 1998) e Italia (1998), y mucho mejor que Austria (1998), Grecia (1999) y República Checa (1997), pero muy lejos del más del 20% de Finlandia (2000), del casi 30% de Francia (1998) –levemente superado por Bélgica (2000) y por el Reino Unido (1997)–, del 40% de Irlanda (2000) o rondado por Noruega (2000), del 50% de Suecia (1999), al que se acerca también Eslovaquia (2000), y por supuesto del 65% de Dinamarca (1998)²⁰¹.

¹⁹⁸ Se trata, en realidad, de un tema recurrente; baste como muestra la alusión a las Líneas Estratégicas de *Apoyo a las Familias de Castilla y León (2006)*, que también recogían como objetivo general el de “proporcionar a los responsables familiares recursos que les ayuden a compatibilizar sus responsabilidades familiares con las laborales”, traducido en varios objetivos específicos: primer, “crear, ampliar y mejorar centros y servicios, dirigidos a la atención de niñas y niños de 0 a 3 años, especialmente en el medio rural”; segundo, “desarrollar diferentes servicios y programas en el ámbito educativo que faciliten el cumplimiento de los horarios laborales por los responsables familiares”; tercero, “facilitar el uso de diferentes fórmulas de conciliación a través de apoyos a los responsables familiares y a las empresas”; en fin, “desarrollar y mejorar los recursos destinados a la atención de personas dependientes que vivan con sus familias”.

¹⁹⁹ “El CES recomienda a la Administración Autónoma incrementar los esfuerzos para ampliar y mejorar la red pública de centros infantiles y el apoyo a las familias de forma que se disponga de plazas suficientes en una amplia extensión del territorio”, *CESyL: Situación económica y social de Castilla y León en 2007. Tomo II: Conclusiones y recomendaciones*, cit., p. 226.

²⁰⁰ FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 13.

²⁰¹ Datos extraídos de CES: *Informe 3/2003. Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, cit., pp. 189-190. Corroboran la escasez de servicios públicos para el cuidado de la infancia en España, GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 154.



Lo limitado de la respuesta existente en España, perjudicial para cuantas familias han de compaginar el desarrollo de su trabajo con la atención a su prole, convierte en sangrante la situación de quienes, sin tal auxilio se encuentran en la práctica imposibilidad de cumplir las obligaciones correspondientes a una y otra área, sobre todo cuando, como suele ocurrir, las rentas con que cuentan no resultan demasiado elevadas; insuficientes casi siempre para recurrir a centros privados.

En segundo lugar, y en tanto la ampliación de la oferta subjetiva debe venir acompañada de la oportuna extensión/flexibilidad horaria²⁰², llamada a compensar su eventual ausencia en el ámbito laboral²⁰³, procede apuntar como este factor ya fue tomado en consideración por el Acuerdo 9/2004, de 22 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobó la Estrategia regional para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral (con el objeto de facilitar el cumplimiento de los objetivos marcados por el Decreto 292/2001), en tanto, en el marco de la línea estratégica número dos, orientada a la promoción de centros y servicios, respecto a los primeros sentó la previsión de “colaborar en la creación de centros infantiles de características especiales respecto a su horario, colectivos a atender o ubicaciones físicas específicas”, y en el marco de los segundos apuntó a una serie de objetivos vinculados a tal cuestión (extender los servicios de atención a la infancia en los períodos escolares no lectivos, programas “pequeños madrugadores” y “madrugadores” –al que se ha de añadir el de “tardones”–, posibilidad de ampliación de las franjas horarias de servicio en función de las necesidades de cada zona, potenciar las actividades extraescolares en horario de tarde en los centros con jornada continuada), además de contemplar de forma explícita la búsqueda de soluciones adecuadas para ajustar los horarios de trabajo y escolares.

En este sentido, la Orden FAM/79/2008, de 18 de enero, por la que se convocan subvenciones a Entidades Locales de Castilla y León, para gastos de mantenimiento de centros de atención a la primera infancia, incluye entre los criterios de valoración de las solicitudes, otorgándole diez puntos, el hecho de disponer de un horario flexible de comedor y funcionamiento durante once meses al año; otro tanto establece la Orden FAM/80/2008, de 18 de enero, por la que se convocan subvenciones para financiar gastos de mantenimiento de Guarderías Infantiles Laborales, durante el ejercicio 2008, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En tercer término, en lo relativo a los precios a abonar o la compensación por gastos de tal índole, ya el Decreto 6/2006, de 2 de febrero, por el que se establecieron las tarifas de precios públicos por la prestación de servicios en los centros infantiles dependientes de la Junta de Castilla y León para el curso 2006-2007, definía familia monoparental como “aquel supuesto en que el menor convive exclusivamente con uno de los padres, tanto en casos de viudedad, separación o divorcio, como aquéllos... en que el menor haya sido reconocido por uno de los padres”, y contemplaba una reducción del 50% del precio correspondiente para cada niño.

Posteriormente, y en este caso sin variación en atención a la modalidad familiar (pero sí con restricciones por razón de ingresos), la Orden/FAM/1128/2008, de 23 de junio, contempla ayudas económicas destinadas a compensar gastos de escuelas, centros y guarderías infantiles, reclamadas por el Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, y, siguiéndole, por el Acuerdo 9/2004, de 22 de enero²⁰⁴.

²⁰² FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: “Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales”, cit., p. 43.

²⁰³ El *Plan de desarrollo regional de Castilla y León 2000-2006 planteaba como intervención*, la de “ajustar los horarios de las guarderías” como medida de conciliación de vida privada y profesional.

²⁰⁴ Castilla y León es una de las pocas Comunidades Autónomas que otorgan compensaciones para gastos de guardería, circunscribiéndose entre las que prevén ayudas directas (otras incorporan la medida como deducción fiscal). Así lo pone de manifiesto el Informe del Instituto de Política Familiar: *Las ayudas a la familia en las Comunidades Autónomas 2006/2007*, dirigido por Mariano Martínez-Aedo.

Centrando el discurso en la específica atención a la monoparentalidad, es importante destacar que, para el ámbito autonómico, el mentado Acuerdo 9/2004, de 22 de enero, en el marco de los centros y servicios indicados, puso de manifiesto que “tampoco la Estrategia olvida las circunstancias especiales en las que pueden encontrarse determinados tipos de unidades familiares en las que, por existir un único cabeza de familia o por existir unas circunstancias sociales determinadas, las necesidades de apoyo externo a la familia para conseguir una adecuada conciliación son especialmente intensas”.

Las medidas normativas posteriores se han hecho eco de la afirmación precedente; así, por ejemplo, en la determinación de los criterios para la valoración de solicitudes de admisión en las Escuelas Infantiles de cero a tres años de titularidad de la Comunidad Autónoma, se otorga un importante número de puntos a quienes acrediten tal circunstancia. Concretamente, el art. 10 de la Orden FAM/540/2008, de 31 de marzo, por la que se regula el procedimiento de ingreso en las mismas, atribuye el máximo correspondiente a la situación sociofamiliar, es decir, seis puntos, a las familias monoparentales, si bien, en caso de empate final se priman como criterios de preferencia los menores ingresos, la mayor proximidad al domicilio y la presencia de hermanos en el mismo centro.

Como colofón, es menester apuntar a las actuaciones autonómicas destinadas a aportar recursos para el mantenimiento de centros, facilitando así el incremento de plazas a partir de la actuación en niveles territoriales inferiores. Por citar únicamente las normas más recientes, la ya citada Orden FAM/79/2008 pone de manifiesto como también “las Entidades Locales han hecho y siguen haciendo políticas dirigidas a la conciliación de vida familiar y laboral, entre las que se encuentran la puesta en funcionamiento de recursos para atender a los más pequeños, como son los niños de cero a tres años, y es por ello que, reconociendo este esfuerzo, es necesario colaborar con ellas en la medida que lo permita la disponibilidad presupuestaria”.

Entre los argumentos jurídicos que la norma cita para su propia justificación aparecen el Decreto 136/2003, de 27 de noviembre, por el que se establecen las normas de financiación y condiciones generales para la creación y puesta en funcionamiento de centros dirigidos a la conciliación (su disposición adicional 2ª establece que la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades dictará las disposiciones necesarias para sufragar los gastos de funcionamiento de aquéllos); la Orden FAM/1640/2005, de 9 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el ámbito de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (aplicable la cuantía que se convoquen respecto al mantenimiento de centros infantiles de titularidad de las Entidades Locales); el varias veces aludido Acuerdo 9/2004, de 22 de enero (entre sus líneas estratégicas alude a la promoción de centros y servicios en tal sentido y contempla, entre las acciones específicas dirigidas a la consecución del objetivo, la de colaborar en el mantenimiento de la Red de centros infantiles); o la también citada Ley 1/2007, de 7 de marzo (en cuya virtud, la Administración de la Comunidad podrá establecer subvenciones y otros beneficios a favor de las familias, entre los que se encuentra la dirigida a financiar los gastos de personal, de alimentación y otros de los centros infantiles de titularidad municipal).

A partir de tales presupuestos, la Orden convoca las subvenciones para 2008, y dentro de los parámetros para calcular el montante, prevé una cuantía anual de ayuda por gastos generales, que se determina en función de la capacidad total del centro y con unos topes máximos que dependen de la existencia o no de servicios de alimentación; una mensual en atención al número de plazas ocupadas y que fluctúa entre niños que asisten al comedor y los que no; y otra máxima de 24 euros al mes vinculada a cada una de las circunstancias de la unidad familiar: por cada niño atendido integrante de familia numerosa o monoparental (entendiendo por tal aquel supuesto en que el hijo vive exclusivamente con uno de los padres) o por cada uno que tenga algún hermano en el centro.

Bajo análogos fundamentos jurídicos se dictó también la Orden FAM/80/2008, de 18 de enero, referente a guarderías laborales. En este caso, sin embargo, los criterios de valoración de solicitudes no otorgan atención específica a la situación de monoparentalidad.

6. GRANDES RETOS DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES (VIVIENDA)

6.1 LAS FAMILIAS MONOPARENTALES Y EL ACCESO A LA VIVIENDA

Tal y como indicaba el *Plan de desarrollo regional de Castilla y León 2000-2006*, “la situación económica de los progenitores solos suele verse agravada, en muchos casos, por problemas relativos a su vivienda”; sobre todo, conforme recuerdan algunos autores, cuando los hijos tienen menos de seis años²⁰⁵. Para parte de la doctrina, las enormes dificultades existentes en este ámbito contribuyen decisivamente a configurar un panorama que, de hecho, merece el calificativo de desolador²⁰⁶.

Es debido a este motivo que la situación de estas familias respecto a un bien que se alza como fundamental para cualquier ser humano, en tanto que le proporciona cobijo y seguridad, se hace acreedora de una atención especial; aún más desde el momento en que resulta un factor nuclear en orden a determinar el poder adquisitivo de los integrantes de las familias monoparentales. A este respecto, resulta imprescindible poner de manifiesto tres características que acompañan a estos hogares en superior medida que a los biparentales²⁰⁷:

Primero: es preciso apuntar una tendencia fuertemente asentada entre la población española, que, frente a cuanto ocurre en otros países del centro y norte de Europa, es proclive de forma mayoritaria a adquirir en propiedad el domicilio en que reside; en cambio, entre los núcleos monomarentales –a estas alturas ya no puede sorprender la feminización del problema–, el porcentaje de cuantos recurren al alquiler supera ampliamente al de las familias bilaterales.

Segundo: existe un conjunto muy amplio de ellas que se ven forzadas a convivir en viviendas de familiares, mientras que entre las parejas tal circunstancia resulta abiertamente marginal. Por aportar una cifra (que conforme fue indicado en páginas precedentes, y por los motivos allí señalados, debe tomarse con la máxima cautela), según escrutinios censales nacionales, más del 40% de los núcleos monoparentales comparten residencia con otras personas²⁰⁸. La cuestión no es baladí, máxime de tener en cuenta cómo, desde una perspectiva tradicional, “en España, el régimen de residencia es neolocal, es decir, la nueva pareja elige una nueva vivienda separada e independiente de la de las respectivas familias

²⁰⁵ GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 153. También alude a las dificultades de las familias monoparentales para acceder a una vivienda acondicionada, FLAQUER, Ll.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 115.

²⁰⁶ RUBIO GUZMÁN, E. y LÁZARO FERNÁNDEZ, S.: “Las madres sin recursos: políticas e intervención”, cit.

²⁰⁷ MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.148.

²⁰⁸ Datos del Censo de Población y Viviendas de 1991 explotados por FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: *Las familias monoparentales en España*, cit., p. 37.

de origen", siendo este "el primer paso en la constitución de la familia"²⁰⁹, de forma tal que la noción de ésta se desdibuja en el supuesto comentado. En cualquier caso, y de ello no hay duda, "la elevada proporción de núcleos monoparentales que se alojan en hogares complejos constituye un indicador del escaso nivel de ayuda que reciben"²¹⁰.

Ahora bien, incluso en este ámbito existen importantes diferencias entre los distintos submodelos, en tanto, por lo que hace a la convivencia con los abuelos (hipótesis más generalizada), se aprecia una incidencia muy superior del fenómeno entre las encabezadas por una mujer que entre las situadas bajo responsabilidad de un varón; e incluso entre aquéllas se aprecia una gran diversidad de hipótesis, pues tal situación tiene lugar con intensidad mucho más elevada en el caso de las madres solteras frente a las otras hipótesis posibles, colocándose en posición intermedia las separadas/divorciadas y en la mejor condición las viudas²¹¹.

Tercero: "las familias de madre sola también residen con más frecuencia en viviendas cedidas (por instituciones o particulares) o en las propias instituciones. Por tanto, no resulta difícil deducir de estos datos que... se encuentran en una situación de mayor precariedad también en lo relativo a la vivienda"²¹².

Así pues, a nadie puede sorprender a esta alturas del discurso que en torno a la mitad de las mujeres responsables en solitario de sus hijos, cuando piden auxilio, lo hacen solicitando, prioritariamente, ayudas económicas (necesarias para salvaguardar los medios de subsistencia en los momentos de mayor apremio) y, en segundo término, apoyo relacionado con el empleo y con la vivienda, convertidos, por tanto, en los aspectos de su vida en los cuales aprecian menor capacidad de respuesta²¹³.

Las dificultades económicas asociadas a la monoparentalidad, puestas en conexión con el art. 47 CE, obligan a los poderes públicos a idear mecanismos para facilitar el acceso de estas familias a la que constituye una de las inversiones humanas más costosa: la vivienda. El problema se plantea con especial crudeza en el caso de las madres solteras, que –conforme ha sido indicado– son el colectivo de las monoparentales que en superior medida se ve forzado a convivir con sus ascendientes para poder salir adelante²¹⁴ (o incluso a recurrir a remedios residenciales de carácter público), lo cual, conforme consta, incrementa el riesgo de invisibilizar, o al menos mermar la importancia cuantitativa, de esta subvariable.

A tenor de lo expuesto, no puede extrañar que el Informe previo del CES de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la conciliación con la vida laboral en Castilla y León (aprobado por la comisión permanente el 17 de diciembre de 2001) ya apuntara que las medidas en él previstas "deben complementarse con otras dentro de la política de vivienda, que mejoren el sistema de ayudas para las familias más desfavorecidas y con menores ingresos".

²⁰⁹ MARTÍNEZ GARCÍA, R. y RODRÍGUEZ GARCÍA, M.^a J.: "Análisis de casos de monoparentalidad: madres solteras y divorciadas", cit., p. 171.

²¹⁰ FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 134.

²¹¹ El porcentaje de madres solteras que viven con los abuelos/as es superior al de separadas; a mucha distancia de las primeras se sitúan las viudas, González, M.M.; Jiménez, I. y Morgado, B.: "Los retos de la maternidad en solitario", cit., p. 152; RODRÍGUEZ SUMAZA, C. y LUENGO RODRÍGUEZ, T.: "Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales", cit., p. 77 o MEIL LANDWERLIN, G.: "Cambio familiar y solidaridad familiar en España", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 26, 2000, p. 139.

²¹² MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: "Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos", cit., p.148.

²¹³ MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: "Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos", cit., p.152.

²¹⁴ HERNÁNDEZ PRADOS, M. A. y ORTEGA RUIZ, P.: "Familias monoparentales y conflictividad escolar", cit.



6.2 MEDIDAS AUTONÓMICAS PARA FACILITAR EL ACCESO A LA VIVIENDA

Dentro del elenco de principios rectores de la política social y económica, el art. 47 CE reconoce el derecho de los españoles a “disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, convertido en directriz que debe informar la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias²¹⁵; contempladas, para la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su Estatuto de Autonomía, en cuya virtud:

De un lado, y de forma parcialmente mimética con el precepto constitucional citado, se alza como principio rector de sus políticas públicas “el acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja” (art. 16.14).

De otro, se reconoce la competencia autonómica en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” (art. 10.1.6º), actualizando la facultad otorgada por el art. 148.1.3º CE.

Bajo tales premisas, tanto la Administración Central como la autonómica están obligadas a acometer políticas en la materia, debiendo otorgar facilidades en este orden, con especial atención a situaciones de singular necesidad. En efecto, tal y como establece el *Plan estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda* (aprobado por RD 801/2005, de 1 de julio, y actualizado por RD 14/2008, de 11 de enero), pese a su “alcance universal, se dirige específicamente a aquellos colectivos con mayores dificultades..., tales como, por ejemplo, los jóvenes, las familias numerosas y las monoparentales, los mayores de 65 años, las personas con discapacidad y sus familias, así como las personas víctimas de la violencia de género y del terrorismo”. En lógica correspondencia con esta genérica declaración de intenciones, el art. 3 del Real Decreto, al listar a los beneficiarios con derecho a protección preferente, alude a las familias objeto de este estudio, siempre y cuando cumplan los requisitos exigidos (fundamentalmente los vinculados a la renta), preferencia que se reitera al regular las subvenciones a inquilinos (art. 15); en fin, aquéllas también se podrán beneficiar del incremento que el art. 25 contempla a las ayudas directas a la entrada para la adquisición de vivienda.

Descendiendo del contexto nacional al más específico de la Comunidad Autónoma, los planteamientos no difieren. Como necesario punto de partida del compromiso asumido en este orden a nivel territorial debe tomarse el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación del *Plan director de vivienda y suelo de Castilla y León 2002-2009*, que prevé ayudas a grupos sociales singulares entre los que se cita a familias monoparentales con hijos menores a cargo e ingresos reducidos (para cuyo cómputo prevé ventajas en la aplicación de coeficientes correctores), respecto a las cuales su art. 33 establece: “1. La Consejería competente en materia de vivienda podrá realizar convocatorias de ayudas económicas complementarias destinadas a familias monoparentales con hijos menores a su cargo que sean adquirentes, adjudicatarias o promotoras individuales para uso propio de viviendas. 2. La financiación cualificada consistirá en una subvención, compatible con las obtenidas al amparo de los planes estatales de vivienda y suelo, que será otorgada en función de las disponibilidades presupuestarias de dicha Consejería”.

Conforme indicara el Informe Previo del CES de Castilla y León sobre la Propuesta del Decreto *supra* indicado (aprobado por la Comisión permanente el 14 de marzo de 2002), “uno de los extremos donde más significación social alcanza el Plan Director es en la previsión de favorecer a determinados beneficiarios con especiales dificultades de acceso a la vivienda. Además de las situaciones que ya se venían reconociendo se añaden nuevos colectivos beneficiarios, como son jóvenes que acceden a su primera vivienda, familias monoparentales con hijos a su cargo e inmigrantes y personas sin techo”.

²¹⁵ STCo 152/1988, de 20 de julio.

Posteriores textos programáticos han vuelto a incidir en la cuestión, dejando sobrada muestra de la trascendencia que alcanza en orden a lograr la inclusión social de los más necesitados. Baste a este respecto con citar sendos documentos:

De una parte, y en sintonía con las declaraciones anteriores, se situaba el contenido del *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007*, cuyo área 2 se destinó a la materia, tipificando como meta la de asegurar el alojamiento temporal y facilitar el acceso a viviendas dignas y estables a las personas y familias en situación de riesgo o exclusión social.

De otra, dentro de las *Líneas Estratégicas de Apoyo a las Familias de Castilla y León (2006)*, se contempló como una de las necesidades a atender, estableciendo el objetivo general de "facilitar a las familias en acceso a una vivienda digna con un esfuerzo económico asumible por parte de las mismas"; de forma específica pretendía "favorecer el acceso a una vivienda acorde con sus necesidades a las familias numerosas, a las familias monoparentales y a las familias con personas con discapacidad", que debían de ser especialmente consideradas en las ayudas económicas para la adquisición o alquiler y ver reconocida una prioridad en el acceso a viviendas de protección oficial.

La lectura de tales textos deja palmariamente clara, una vez más, y también en este ámbito, la importancia de una actuación coordinada entre el sistema de servicios sociales y la política de vivienda en el afán por garantizar la inclusión y el bienestar de los ciudadanos.

En el marco de estos presupuestos, tanto la Orden FOM/385/2008, de 5 de marzo, por la que se convocan ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2008, como la Orden FOM/386/2008, de 5 de marzo, respecto a las destinadas a subvencionar la adquisición de vivienda para idéntico período, mantienen las ya existentes para diversos colectivos, entre los cuales se cita a las familias monoparentales que no superen ciertos topes máximos de renta establecidos en la propia norma²¹⁶.

La consideración a tales núcleos de convivencia se hará conforme a lo previsto en la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, teniendo en cuenta, en todo caso, que el porcentaje de la ayuda para el arrendamiento correspondiente al colectivo analizado se sitúa en un punto medio si comparado con el ofrecido para el resto de los considerados (a saber, un 35% o un 30% según ingresos) y que el montante de lo otorgado para la compra es el mínimo de cuantos se contemplan para los distintos destinatarios (1500 euros, ampliables atendiendo al número de hijos y al ámbito municipal).

En fin, y por su parte, la Orden FOM/387/2008, de 5 de marzo, por la que se convocan ayudas económicas destinadas a vivienda rural para el año 2008, en su elenco de beneficiarios alude a las corporaciones locales que promuevan la adquisición y rehabilitación de aquélla para cederla en arrendamiento a familias con ingresos inferiores a cierto tope; preferentemente monoparentales con menores a cargo, entre otras. Con todo, la protección otorgada a éstas continúa siendo inferior a la ofrecida a las numerosas, las cuales siguen resultando acreedoras de una mejor posición de cara a las medidas tuitivas de origen público.

Por otra parte, la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, establece una serie de cupos para la distribución de las viviendas de promoción directa y concertadas de cada convocatoria; uno de ellos se refiere a recientes y futuros matrimonios, uniones de hecho y familias monoparentales con hijos menores a su cargo.

²¹⁶ Desde el propio colectivo, una de sus reivindicaciones primeras son las viviendas de alquiler moderado y de calidad, ENOPF: *Modelos para la inclusión social y económica de las familias monoparentales*, Unión de Asociaciones Familiares, 2001.

7. OTRAS ACTUACIONES AUTONÓMICAS CON CAPACIDAD PARA INCIDIR EN BENEFICIO DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES

7.1 VENTAJAS FISCALES

En su planteamiento de posibles soluciones para las familias monoparentales, el *Plan de desarrollo regional de Castilla y León 2000-2006* ya afirmaba la existencia de consenso en torno a la idoneidad de introducir una “mejora de las prácticas y del sistema jurídico y fiscal”. Respondía así a la demanda ciudadana de “inclusión en el sistema fiscal de desgravaciones por hijos a cargo con más incidencia en el caso de un progenitor solo, de manera que representen un soporte real y no meramente simbólico”²¹⁷.

Una vez hechas públicas las ventajas fiscales previstas para el año 2008 en la Comunidad Autónoma, el esquema resultante no ofrece un especial interés para la situación de monoparentalidad (sí, en cambio, para las familias numerosas), en tanto las medidas dirigidas a las familias quedan referidas a las siguientes:

Primero. Por lo que hace al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las deducciones se aplican por nacimiento o adopción de hijos (en cuantía creciente según el puesto que el recién nacido ocupe respecto a sus hermanos), por adopción internacional, por familia numerosa, por cuidado de hijos menores y por contribuyentes residentes en Castilla y León de 65 años o más afectados por minusvalía.

Segundo. Para el Impuesto sobre el Patrimonio, se contempla la exención de los patrimonios especialmente protegidos de contribuyentes con discapacidad.

Tercero. A efectos de Sucesiones y Donaciones se recoge la equiparación de las uniones de hecho a las conyugales. Para las adquisiciones *mortis causa* se bonifican en la cuota del impuesto las herencias directas y se prevén reducciones por discapacidad y por descendientes y adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes. En cuanto hace a las que tengan lugar *inter vivos*, junto a la bonificación en la cuota del impuesto para donaciones a favor del cónyuge o descendientes, se prevé una reducción por las realizadas al patrimonio especialmente protegido de contribuyentes con discapacidad.

Cuarto. En cuanto hace al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se contemplan tipos reducidos para la adquisición de viviendas por familias numerosas o por personas con minusvalía y para la adquisición de viviendas protegidas.

Como reclamación de futuro, se plantea la previsión de medidas específicamente orientadas a los núcleos monoparentales (en general o, mejor, para aquellas hipótesis de singular necesidad de apoyo económico²¹⁸), que no tienen porqué quedarse en los impuestos,

²¹⁷ OBIOL I FRANCÉS, S.: “La monoparentalitat: un nou repte per l'Estat del benestar”, cit., p. 138. Crítico con la técnica de las deducciones fiscales, ESPING-ANDERSEN, G.: “La política familiar y la nueva demografía”, ICE, nº 815, p. 58.

²¹⁸ El precedente andaluz –citado por pionero– se centra en las familias monomarentales, y sitúa la ventaja en las deducciones en el tramo autonómico del IRPF.

en tanto pueden –y deben– alcanzar a tasas y precios públicos; tampoco ceñirse a la hipótesis de pluralidad de hijos apuntada en normas ya citadas. De ello ya existen ejemplos, como el Decreto 14/2006, de 9 de marzo, modificado por Decreto 17/2008, de 28 de febrero, por el que se actualizan los precios públicos para la prestación de servicios en instituciones juveniles y se establecen bonificaciones a favor de las familias numerosas de la Comunidad de Castilla y León; el anexo II del Decreto de 2008 recoge las reducciones, bonificaciones y exenciones en los importes contemplados en el anexo I, y si bien las principales destinatarias siguen siendo las numerosas (como es habitual), se recoge también, respecto a los albergues juveniles, un descuento del diez por ciento para los miembros de las monoparentales.

7.2 CONSIDERACIÓN A LOS PROBLEMAS DE SALUD DERIVADOS DE LA “POBREZA DE TIEMPO”

Como efecto de la doble jornada padecida por quien pretende compaginar sus quehaceres domésticos con los laborales surge un conflicto de roles cuya gravedad será tanto mayor cuanto más difícil resulte aquella compatibilización. Son ya numerosos los estudios que vinculan tal realidad con el desarrollo de dolencias de carácter psicossomático: padecimientos físicos y/o psíquicos derivados del sobreesfuerzo²¹⁹ y de la incompatibilidad horaria, sentimientos de culpa por la frustración que provoca la sensación de no desempeñar correctamente una u otra función (o ambas), etc.

Los consabidos problemas de ansiedad, estrés, culpabilidad... que puede padecer cualquier persona que se enfrente a obstáculos a la hora de conciliar trabajo y familia²²⁰ es de suponer que se incrementen en situaciones donde la posibilidad de asumir tal duplicidad es singularmente problemática y la vulnerabilidad superior, como es el caso de las familias monoparentales, donde, además, aumentan las dificultades para sobrellevar las preocupaciones del día a día al no poder compartir la aflicciones y pesadumbres cotidianas²²¹.

Los poderes públicos castellano-leoneses no son ciegos a esta realidad, tal y como muestra el *IV Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Castilla y León (2007/2011)*, aprobado por Decreto 1/2007, de 12 de enero, cuando asume entre sus objetivos –partiendo una vez más de una oportuna perspectiva de género²²²–

²¹⁹ “Sobrecarga de rol”, en palabras de CANTARERO ABAD, L.: “Género y estrés laboral”, *Relaciones Laborales*, nº 6, 2005, p. 134.

²²⁰ CES: “Género y salud”, Panorama sociolaboral de la mujer en España, nº 42, 2005, p. 2; GPI Consultores: *Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación actual, necesidades y demandas*, cit., p. 238 o CANTARERO ABAD, L.: “Género y estrés laboral”, cit., p. 134.

²²¹ HERNÁNDEZ PRADOS, M. A. y Ortega Ruiz, P.: “Familias monoparentales y conflictividad escolar”, cit. “En el orden de importancia de las madres, a los problemas económicos les siguen los relacionados con la organización del cuidado de hijos e hijas, así como la percepción de sobrecarga de roles... El hecho de que más de un tercio de las madres cite los problemas de ajuste emocional entre los más acuciantes nos confirma lo que ya apuntábamos: difícilmente se puede sobrevivir a las duras circunstancias en que muchas madres se ven envueltas sin tener consecuencias claras en la propia salud” [MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: “Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos”, cit., p.151]. Es evidente: “no es fácil conservarse emocionalmente estable cuando se ha de mantener en solitario a la propia familia y no se dispone de trabajo, no se tienen ingresos suficientes, no hay servicios de atención a la infancia que permitan conciliar tareas productivas y reproductivas y no se disfruta de algo de tiempo propio. Sin duda atravesar todas estas circunstancias supone acumular factores de estrés que ponen en riesgo la salud mental de las madres”, GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: “Los retos de la maternidad en solitario”, cit., p. 155.

²²² Por cuanto hace a los problemas de salud vinculados a la doble jornada, al día de hoy continúa tratándose de un aspecto eminentemente femenino, y así será en tanto no se instaure la tan deseada corresponsabilidad. Desde una perspectiva más amplia, “cada vez es más claro que el género es un elemento esencial que ha de tenerse en cuenta” en la política de salud, en general, y en la preventiva, en particular (así lo entiende, al menos, el art. 27 LO 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad), optando en este ámbito por una valoración desagregada en atención al sexo [CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y QUINTERO LIMA, M.ª G.: “La Ley de Igualdad y la prevención de riesgos laborales: nueva protección de los (nuevos y no tanto) riesgos laborales”, GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J. R. (Coords.): *La Ley de Igualdad: consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa*, Valladolid, LEX NOVA, 2007, p. 251]. Semejante planteamiento ya ha encontrado reflejo en el concreto contexto de la prevención de riesgos laborales a través del art. 5 LPRL (“las Administraciones Públicas promoverán la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres, considerando las variables relacionadas con el sexo tanto en los sistemas de recogida y tratamiento de datos como en el estudio e investigación generales en materia de prevención de riesgos laborales, con el objetivo de detectar y prevenir posibles situaciones en las que los daños derivados del trabajo puedan aparecer vinculados con el sexo de los trabajadores”) o del art. 11.2.g) de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (que alude a “la promoción y protección de la salud laboral, con especial consideración a los riesgos y necesidades específicos de las trabajadoras”).



el de “visibilizar los problemas sanitarios específicos de las mujeres, impulsando la investigación y difusión de información sobre su salud”, y específicamente incorpora la medida de “estudiar y comparar la salud de las mujeres con ‘doble jornada’ frente a la de aquellas dedicadas exclusivamente al cuidado del hogar, considerando sus responsabilidades familiares y su posición socioeconómica”; tampoco los estatales, que recogen análogo tenor en el Plan estratégico de igualdad de oportunidades 2008-2011.

Aun cuando ninguna mención expresa se efectúe a las familias monoparentales, no parece plantearse mayor problema para incluir tal variable en los análisis y estudios que al amparo de la previsión se desarrollen, ello sin perjuicio de actuaciones en otros ámbitos también vinculados a la salud y que cuentan con potencial para incidir especialmente en las mujeres que encabezan tales núcleos de convivencia²²³.

7.3 EDUCACIÓN DE LOS HIJOS

Según datos del *Plan de desarrollo regional de Castilla y León 2000-2006*, los hijos/as del 75% de las familias monoparentales de la Comunidad están en edad escolar, lo que reclama una referencia expresa a la posible existencia de vinculación entre la circunstancia familiar y su situación educativa, máxime teniendo en cuenta el reconocimiento del derecho a la educación contemplado en el art. 13.1 del Estatuto de Autonomía²²⁴ y su desarrollo en la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección de la infancia en Castilla y León²²⁵.

No cabe duda que en este ámbito también son factibles actuaciones orientadas a mejorar la situación de las familias monoparentales; más concretamente, la de los hijos criados en su seno. Las intervenciones en este marco pueden orientarse, por ejemplo, a proporcionar el necesario auxilio financiero; sin embargo, en materia de becas, subvenciones y ayudas vinculadas a la educación, transporte escolar, comedor, libros, matrículas..., la normativa suele tener en cuenta la singularidad de las familias numerosas (incluso en lo relativo a tasas por expedición de títulos, ex Ley 12/2001, de 20 de diciembre), pero obvia con carácter general a las monoparentales, pues salvo las referencias a la separación de los padres en orden al sistema de cómputo de ingresos de la unidad familiar o al fallecimiento de uno de los progenitores a efectos de ampliación de plazos, ninguna otra mención se hace a las mismas para otorgarles preferencia o trato privilegiado. Como anecdótica excepción, procede efectuar oportuna referencia a la Orden EDU/1716/2007, de 25 de octubre, por la que se convocaron ayudas económicas para alumnos que cursaron estudios universitarios durante el curso académico 2007/2008: tras sentar el umbral de renta que no puede superar la unidad familiar, lo eleva en un treinta por ciento en caso de monoparentales si los únicos ingresos de aquélla son los procedentes del trabajo del progenitor;

²²³ En fin, referencia expresa merece un riesgo de carácter psicosocial (con consecuencias sanitarias altamente perniciosas), cual es el acoso moral o sexual, no en vano una de las consecuencias de la mayor vulnerabilidad de los cabezas de familia monoparental es la superior incidencia de estos fenómenos perversos. Los datos reflejan el incremento del peligro en las trabajadoras que crían a sus hijos en solitario, tal y como ponen de manifiesto, entre otros, PÉREZ DEL RÍO, T. y BALLESTER PASTOR, A.: *Mujer y salud laboral*, Madrid, La Ley, 2000, p. 104.

²²⁴ En virtud del cual “todas las personas tienen derecho a una educación pública de calidad en un entorno escolar que favorezca su formación integral y a la igualdad de oportunidades en el acceso a la misma. Los poderes públicos de la Comunidad garantizarán la gratuidad de la enseñanza en los niveles educativos obligatorios y en aquellos en los que se determine por ley. Asimismo, establecerán un sistema de becas y ayudas al estudio para garantizar el acceso a los restantes niveles educativos de todas las personas en función de sus recursos y aptitudes”. Añade, y ello es importante, “las personas con necesidades educativas especiales tienen derecho a recibir el apoyo de los poderes públicos de la Comunidad para acceder a la educación de acuerdo con lo que determinen las leyes”.

²²⁵ Cuyo art. 17.3 hace hincapié en determinados programas, entre otros los destinados a evitar el fracaso escolar, las acciones compensatorias dirigidas a menores en situación de desventaja y las orientadas a la integración de quienes presenten condiciones o dificultades especiales.

también cuando el sustentador principal es viudo o separado, de ser la pensión o los alimentos devengados fuente de renta exclusiva.²²⁶

Ante esta situación la conclusión es clara, y desde esta sede se aboga por introducir actuaciones de equiparación a las familias numerosas, que no sólo son posibles, sino necesarias, al menos respecto a cuantas unidades monoparentales plantean dificultades económicas; a medir, se insiste, no sólo por el número de hijos.

Otro bloque de acciones, más allá de las de tipo estrictamente económico, debe orientarse a la garantía de la escolarización y a la lucha contra el fracaso escolar, así como a solventar eventuales problemas de convivencia que puedan desencadenarse en los centros educativos. Numerosos estudios han pretendido encontrar una conexión entre la ausencia de la figura materna o, sobre todo, paterna, y el desarrollo de problemas de salud mental, embarazos en la adolescencia, conductas violentas o delictivas, fracaso escolar... La actualización de tales investigaciones pone sobre la mesa la simplificación que significa proceder, sin matiz, a tal asociación, vinculada fundamentalmente a la idea de que el referente de autoridad en la familia viene dado por el padre.

En efecto, la evolución de los roles tradiciones permite dudar de la validez actual y/o futura de tales consideraciones; es más, análisis más recientes permiten concluir que a los efectos indicados, y en especial en cuanto hace al rendimiento académico y al comportamiento de los niños, mayor influencia pueden tener factores como la calidad de la interacción entre los miembros de la familia, el clima en su seno, el diálogo o su ausencia, el estilo educativo y de gestión de conflictos, la violencia, la presencia o falta de afecto, la mayor o menor implicación y participación de los progenitores en el proceso de enseñanza y aprendizaje, etc.²²⁷

Ahora bien, y aun cuando ya no cabe sostener que la estructura familiar es la principal responsable de las consecuencias perjudiciales en el contexto escolar, ello no es óbice para atender a cuantos factores puedan ser generadores de alteraciones en el comportamiento²²⁸ o rendimiento del estudiante, incluidos, en su caso, las situaciones de precariedad económica o exclusión social; los supuestos de monoparentalidad sobrevenida por muerte, disolución de la relación de pareja, ausencia laboral, encarcelamiento... o cualesquiera otros que puedan tener una incidencia negativa en los términos expuestos²²⁹. Por cuanto hace, en concreto, a las carencias de tipo monetario, los estudios muestran como "los niños pobres tienen dos veces y media más probabilidades de no sacarse el graduado escolar... Son más proclives a hacer novillos, a resultar excluidos de la escuela... Los chicos procedentes de entornos pobres y de grupos vulnerables se hallan a menudo en riesgo de desaprovechar sus oportunidades educativas"²³⁰.

²²⁶ En íntima relación con los aspectos educativos de nivel superior, la Orden FAM/893/2008, de 29 de mayo, por la que se convocan becas de colaboradores para el curso 2008-2009 en las residencias juveniles dependientes de la Consejería de Familia, incluye como circunstancia de índole socio-familiar a considerar para la adjudicación, la condición de monoparentalidad, aun cuando sea otorgando preferencia al hecho de formar parte de familia numerosa. También la Orden FAM/894/2008, de idéntica fecha, por la que se convocan plazas para residentes hijos en tales residencias, opera de forma análoga, al tomar en cuenta como criterio para la adjudicación el ser miembro de un núcleo monoparental, pero con igual situación de desventaja respecto a las que se privilegia especialmente.

²²⁷ HERNÁNDEZ PRADOS, M. A. y ORTEGA RUIZ, P.: "Familias monoparentales y conflictividad escolar", cit.

²²⁸ GARCÍA CAMPAYO, J.: "La familia en situaciones de riesgo", ponencia presentada al *Congreso de Familia*, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004, confirma, desde la psiquiatría, superiores problemas emocionales y de comportamiento en los niños integrantes de familias monoparentales.

²²⁹ La cuestión alcanza, incluso, al ámbito penal, como bien muestra el AAP Zaragoza, de 21 de julio de 2006 (JUR 2007/32306), que resuelve el recurso contra el auto de sobreseimiento de las actuaciones seguidas contra una madre acusada de abandono de familia por denuncia del Ministerio Fiscal que se fundaba en el absentismo escolar de uno de sus hijos, de quince años. La Audiencia resuelve a favor de la mujer al entender que no se ha desatendido de la situación del menor, sino que se ha visto desbordada por la misma, tanto por la rebeldía del chico, como por no contar con la colaboración del otro progenitor, cumpliendo condena en prisión.

²³⁰ "Uno de los factores que favorecen el fracaso escolar es la pobreza infantil, cuyos niveles en el caso de las familias monoparentales simples son particularmente altos", FLAQUER, L.I.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., pp. 23-25 y 129.



Los peores resultados escolares de los menores a cargo de un solo progenitor, que algún autor pone de manifiesto²³¹, así como las “elevadas tasas de abandono educativo temprano”²³² o los problemas de actitud, reclaman una atención particular, a fin de localizar la causa última y actuar en consecuencia. No se olvide que de conformidad con el *Plan regional sectorial de acciones para la inclusión social 2004-2007*, en el área de educación constituía objetivo explícito el de “garantizar la inclusión y permanencia en el sistema educativo de los alumnos en riesgo de exclusión social, desarrollando medidas de apoyo, sensibilización y seguimiento a sus familias”, para lo cual se planteaba potenciar la orientación y apoyo a las familias desde los recursos educativos a fin de facilitar el acceso a las líneas de ayuda a la escolarización reglada, elaborar y desarrollar un Plan de Prevención y Control del Absentismo Escolar, vincular la percepción de determinadas prestaciones y recursos de servicios sociales a la asistencia y escolarización de los menores (señaladamente, según ya se ha indicado, el IMI) o, entre otras acciones, potenciar la coordinación entre las áreas de educación y servicios sociales en la detección de familias en riesgo social, el establecimiento de mecanismos de derivación y la adaptación o puesta en marcha de medidas de atención a la diversidad. Todo ello debería venir acompañado, según el *Plan*, de actuaciones para la integración y compensación de desigualdades individuales, para prevenir la conflictividad en el aula (el instrumento no es otro que el Plan de Convivencia Escolar)²³³, etc.

7.4 MEDIACIÓN FAMILIAR Y PUNTOS DE ENCUENTRO

En la medida en que los mecanismos de mediación pueden servir para minorar las consecuencias negativas de los conflictos familiares, fundamentalmente de las rupturas producidas en su seno, resultan indudablemente vinculados a las situaciones de monoparentalidad sobrevenidas por crisis de pareja.

²³¹ PRUD'HOMME, N.: “Las familias monoparentales”, cit.

²³² FLAQUER, LL.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 135.

²³³ Sucesivas normas se han encargado de regular la cuestión en el ámbito castellano-leonés. Así, y aunque su marco de aplicación alcanza a todo el Estado, es menester mencionar en primer lugar el RD 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecieron los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros, aplicable en la Comunidad Autónoma hasta la aprobación del Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de Castilla y León. Todavía bajo los auspicios del RD de 1995, se dictó en la Comunidad Autónoma la Orden EDU/52/2005, de 26 de enero, relativa al fomento de la convivencia en los centros docentes de Castilla y León (reformada por Orden EDU/1106/2006, de 3 de julio), donde, en el afán por dar cabida a todos los posibles implicados, quedaba clara la importancia del entorno familiar del alumno como parte tanto del problema como de la solución. Mediante Decreto 8/2006, de 16 de febrero, se creó el Observatorio para la Convivencia Escolar de Castilla y León (modificado por Decreto 60/2008, de 21 de agosto), que involucra a las más variadas instancias en la labor de mejorar tal convivencia en los centros educativos. Poco más de un año después, el ya mentado Decreto 51/2007 procedió a diseñar el específico marco normativo de la cuestión para la región, haciendo necesaria la sustitución de la anterior Orden de 2005 por una nueva, adaptada al nuevo contexto; a tal fin se dictó la Orden EDU/1921/2007, de 27 de noviembre, por la que se establecen medidas y actuaciones para la promoción y mejora de la convivencia en los centros educativos de Castilla y León.

El Decreto de 2007 actualmente aplicable acoge, entre otros, el derecho de los alumnos a que les doten de “recursos que compensen las posibles carencias o desventajas de tipo personal, familiar, económico, social o cultural, con especial atención a aquellos que presenten necesidades educativas especiales, que impidan o dificulten el acceso y la permanencia en el centro educativo”; igualmente a que sean establecidas “las condiciones adecuadas para que los alumnos que sufran una adversidad familiar, un accidente o una enfermedad prolongada, no se vean en la imposibilidad de continuar o finalizar los estudios que estén cursando” (art. 9). Por cuanto hace a las familias, el Capítulo IV, tras afirmar su necesario compromiso e implicación, recoge el elenco de sus derechos y obligaciones en el proceso educativo de sus hijos o pupilos, incluyendo entre las últimas la estimulación hacia el estudio y la mejora del rendimiento y la conducta, así como adoptar las medidas, recursos y condiciones que faciliten a los menores su asistencia regular a clase y su progreso escolar. En lo relativo a la convivencia, como ya ocurriera en textos precedentes, pese a la atención a la pluralidad de personas, grupos e instrumentos en presencia, se otorga un papel primordial a la Comisión, el Coordinador y el Plan de Convivencia. La norma se cierra con el régimen jurídico de la disciplina escolar. En su desarrollo, la vigente Orden de 2007 insiste en la necesaria ayuda a las familias (arts. 11 –asesoramiento y apoyo– y 17 –formación de padres y madres–) y las incorpora al procedimiento de actuación ante situaciones de conflicto que afecten a la convivencia escolar, tanto para la garantía de su derecho a participar, como en su condición de ámbito en el cual puede ser preciso intervenir.

A grandes rasgos, “la idea consiste en recurrir a un tercero, sin poder para tomar decisiones, que ayude a limar las asperezas” entre las partes. El objetivo principal de esta “negociación asistida” es lograr un acuerdo, pero también concurren otros no menos importantes: facilitar el establecimiento de una nueva relación *inter partes*, incrementar su respeto y confianza, corregir percepciones e informaciones falsas que puedan tener respecto al enfrentamiento, crear un marco que facilite la comunicación, etc.²³⁴. En síntesis: “la mediación familiar se entiende como un método que construye puentes entre las partes en conflicto, generando capacidad de consenso”²³⁵.

Con antecedentes europeos (así, la Recomendación de 21 de enero de 1998 del Comité de Ministros del Consejo de Europa), estatales (Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004) y autonómicos, en el ámbito castellano-leonés rige la Ley 1/2006, de 6 de abril, de mediación familiar²³⁶, donde se regula como procedimiento extrajudicial complementario del judicial, no alternativo, en aras a salvaguardar el derecho tipificado en el art. 24 CE²³⁷.

El anclaje competencial de la regulación deriva de las facultades autonómicas en materia de servicios sociales, que incluyen los relativos a la familia, tal y como expresamente señala la Ley 18/1988. Con posterioridad a tal norma, y antes de que fuera dictada la Ley 1/2006, ya la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, contemplaba como acción de apoyo familiar la realización de programas de orientación y mediación.

Bajo el tenor de la norma vigente, los principios de la institución que regula son los siguientes:

1. Las partes en conflicto han de acudir voluntariamente, sin perjuicio de que tal opción sea recomendada desde la sede judicial²³⁸.

²³⁴ BELLOSO MARTÍN, N.: “Sistemas de resolución de conflictos: formas heterocompositivas y autocompositivas”, en BELLOSO MARTÍN, N (Coord.): *Estudios sobre mediación: la Ley de mediación familiar de Castilla y León*, Junta de Castilla y León (Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades), 2006, pp. 63-64 y 69. “El objetivo de la mediación no es obtener un resultado a toda costa... Los objetivos de la mediación tratan de reducir la hostilidad y establecer una comunicación eficaz, ayudar a las partes a comprender las necesidades y los intereses del otro, cubrir las necesidades de las partes implicadas, formular preguntas que pongan de manifiesto los intereses reales de cada parte, plantear y aclarar cuestiones que han sido pasadas por alto, o que no han recibido la suficiente atención, ayudar a las personas a concebir y a comunicar nuevas ideas, reestablecer la comunicación entre dos partes en conflicto, ayudar a reformular las propuestas en términos más aceptables, conseguir soluciones aceptadas por las partes según su situación e intereses, moderar las exigencias que no son realistas, comprobar la receptividad a nuevas propuestas así como ayudar a formular acuerdos que resuelvan los problemas actuales que salvaguarden las relaciones y permitan prever necesidades futuras y alcanzar acuerdos viables y duraderos”, GARCÍA-LONGORIA SERRANO, M. P. y SÁNCHEZ URIOS, A.: “La mediación familiar como forma de respuesta a los conflictos familiares”, *Portularia*, nº 4, 2004, p. 262.

²³⁵ ROMERO NAVARRO, F.: “La mediación familiar. Un ejemplo de comunicación práctica: la comunicación a los hijos de la separación de los padres”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 40, 2002, p. 32. “La mediación debe contribuir a restablecer los patrones constructivos de comunicación y negociación mediante la definición de expectativas razonables para ambas partes”, FOLBERG, J. y TAYLOR, A.: *Mediación. Resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1992, p. 157.

²³⁶ Las *Líneas Estratégicas de Apoyo a las Familias de Castilla y León (2006)* afirmaban la necesidad de “facilitar el cumplimiento de las responsabilidades parentales de ambos tras la ruptura” y fijaban como una de sus pretensiones generales el de “establecer medidas que permitan prevenir los riesgos derivados de las crisis familiares, así como aminorar sus consecuencias desfavorables”. Entre los objetivos específicos a tal fin citaba el de “proporcionar servicios de apoyo a las familias en situación de ruptura o convivencia conflictiva”, planteando como actuaciones a seguir la “regulación de la actividad de mediación familiar en el ámbito de la Comunidad a nivel legal y reglamentario”, el “desarrollo de la mediación familiar gratuita para las familias con recursos escasos” y la “potenciación de la Red de Puntos de Encuentro”.

²³⁷ “Aunque la jurisdicción constituya la ‘última ratio’ a la que todos los ciudadanos podrán acudir para obtener la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos (art. 24 CE), nada puede objetarse a la existencia de fórmulas, sean éstas públicas o privadas, de solución de conflictos”, MEJÍAS GÓMEZ, J. F.: “Resolución alternativa de conflictos”, en *Curso sobre resolución alternativa de conflictos (Arbitraje, conciliación)*, Valencia, Generalitat Valenciana (Consellería de Bienestar Social), 1998, p. 11.

²³⁸ Así, por ejemplo, en la SAP Barcelona de 17 de octubre de 2003 (JUR 2004/3755) se contempla la recomendación de acudir a mediación familiar para buscar un acuerdo sobre la custodia de los hijos; en la SAP Barcelona de 19 de mayo de 2006 (JUR 271097) se incluye análoga invitación para resolver el régimen de visitas de un hijo extramatrimonial, o en la SAP Soria de 29 de mayo de 2007 (JUR 303179) idéntica sugerencia se efectúa para solucionar el tema de las visitas de un niño con síndrome de alienación parental.



2. El mediador debe ser un profesional competente y capaz, formado en las relaciones interpersonales y los conflictos, además de imparcial y neutro²³⁹, siendo su labor, según el art. 1, la de crear entre las personas en lid “un marco de comunicación que les facilite gestionar sus problemas de forma no contenciosa”. Su función, por tanto, “no es hallar una buena solución al problema de las partes, sino hacer que ellas la encuentren”²⁴⁰, introduciendo “algunas características especiales para modificar el enfoque basado en la confrontación, que plantea la negociación como campo de batalla, y orientarla hacia la solución del problema”²⁴¹.
3. En la medida en que en la pugna entran en juego aspectos psicológicos, sociales, jurídicos, pedagógicos y éticos, cabe que los profesionales de la mediación se constituyan como equipos de personas mediadoras para (art. 12.1) “fomentar la colaboración interdisciplinar” entre ellos. Esta es la novedad real de esta Ley sobre las previas dictadas en otras Comunidades Autónomas, como también lo es el catálogo de derechos y deberes de las personas que acuden a este instrumento.
4. A lo largo de todo el proceso se tienen especialmente en cuenta los intereses de los menores, discapacitados y mayores dependientes.

El régimen jurídico de la cuestión queda completado con la regulación incorporada al Decreto 50/2007, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/2006, y la Orden FAM/1495/2007, de 14 de septiembre, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Mediación Familiar respecto a la de carácter gratuito.

En íntima relación con la institución citada, en tanto que también atienden a situaciones de crisis, es preciso citar los puntos de encuentro (respecto a los cuales Castilla y León sí fue pionera) o lugares donde concurren los miembros de la familia en dificultades, siendo atendidos por un equipo multidisciplinar con formación en mediación e intervención familiar llamado a facilitar la relación paterno-filial y garantizar la seguridad y el bienestar del menor y de la madre o el padre vulnerable.

Se trata, en fin, de reforzar la cultura pacificadora que debe acompañar a las rupturas o crisis familiares, bajo la premisa insoslayable de que la renuncia a la pareja no implica la renuncia a los hijos, pues el padre-madre lo es de por vida²⁴², y de la necesidad de favorecer el derecho fundamental de aquéllos a mantener relaciones con sus parientes pese a la suspensión o finalización de la convivencia (por separación, divorcio, acogimiento familiar u otros supuestos de los que deriven análogos resultados) cuando el derecho de visita se ve interrumpido o su cumplimiento es difícil o conflictivo.

²³⁹ Neutralidad e imparcialidad “son dos características que se matizan entre sí y que tocan de lleno a la figura del mediador. Significa que el mediador no podrá tomar partido por una de las partes... Neutralidad e imparcialidad del mediador permiten que las partes en conflicto se confronten entre ellas mismas y pasen de mantener posiciones a buscar intereses comunes. Con esta posición neutral e imparcial el mediador les ayuda a descentrar el conflicto de su posición dual, de enfrentamiento cara a cara, y les abre un espacio que no es ni de uno ni de otro, sino que pertenece a ambos, donde pueden ver el punto de vista del otro, redefinir sus propias posiciones y encontrar los intereses comunes”, ROMERO NAVARRO, F.: “La mediación familiar. Un ejemplo de comunicación práctica: la comunicación a los hijos de la separación de los padres”, cit., p. 36.

²⁴⁰ Está claro, en todo caso, que “la mediación familiar no es la solución a todos los problemas de ruptura de pareja. En la vida familiar confluyen sentimientos y emociones no comparables con los propios de otras formas de relación humana, que dificultan considerablemente el trabajo de mediación”, PALOMAR DEL RÍO, M.^a R.: “Poder y comunicación en la mediación”, en BELLOSO MARTÍN, N. (Coord.): *Estudios sobre mediación: la Ley de mediación familiar de Castilla y León*, cit., pp. 112 y 121.

²⁴¹ GARCÍA-LONGORIA SERRANO, M. P. y SÁNCHEZ URIOS, A.: “La mediación familiar como forma de respuesta a los conflictos familiares”, cit., pp. 261-262. “El mediador no es un solucionador ingenioso de situaciones a las que los contrayentes no pueden hallar salida por su falta de genialidad, sino un atento gestor respetuoso con la dinámica interna del conflicto y de su transformación”, GIRÓ PARIS, J.: “Los fundamentos de la mediación a debate”, en SIX, J.F.: *Dinámica de la mediación*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 226.

²⁴² BELLOSO MARTÍN, N.: “Sistemas de resolución de conflictos: formas heterocompositivas y autocompositivas”, cit., p. 75. En otras palabras, el hijo, el padre y la madre “lo son siempre, independientemente de las relaciones entre los padres”, MATA DE ANTONIO, J. M.^a: “La mediación familiar ante las formas familiares atípicas”, *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 10, 2004, p. 108.

Al tiempo, el punto de encuentro también pretende: primero, establecer en las familias aludidas los lazos necesarios para un buen desarrollo psíquico, afectivo y emocional del menor; segundo, garantizar que el cumplimiento del régimen de visitas no suponga una amenaza para la seguridad del niño y prevenir la violencia doméstica; por último, preparar a los progenitores y familias biológicas y acogedoras para conseguir autonomía y poder mantener relaciones con los menores sin depender de este servicio.

El acceso al punto podrá ser consecuencia de decisión judicial, de derivación de los servicios sociales básicos o los especializados de atención a menores y familias o de acuerdo entre ambos progenitores y el punto de encuentro, donde se atenderán los casos siguientes:

1. Progenitor no custodio sin vivienda en la localidad (o cuando ésta no reúna las condiciones adecuadas) o bajo circunstancias personales que aconsejen la supervisión de los encuentros.
2. Familias en las que el progenitor con la custodia se opone o bloquea el régimen de visitas.
3. Supuestos en los cuales el menor se niega a relacionarse con el progenitor con el que no convive.
4. Familias que durante y después del proceso de separación tienen conflicto o dificultad para mantener la relación entre los hijos menores y ambos progenitores.
5. Menores separados de sus padres con medida de acogimiento en familia extensa o ajena, tanto en procedimientos judiciales como administrativos.

Como muestra de la alta valoración que merecen una y otra institución, la Ley 1/2007 se ha encargado de encomendar a la Administración de la Comunidad promocionar “la mediación familiar como técnica positiva de resolución de conflictos, divulgándola a través de los medios de comunicación y favoreciendo la generalización de su uso, especialmente en los casos de rupturas de parejas que tengan menores o personas dependientes a su cargo”; igualmente, habrá de garantizar “a las familias con menores recursos el acceso a la mediación familiar gratuita conforme a la Ley 1/2006, de 6 de abril... y su normativa de desarrollo” (art. 19). Por lo que hace a los puntos de encuentro, el art. 20 establece que la Administración contribuirá a mantener la red existente, sin perjuicio de la creación de otros nuevos.

Conclusiones

Tal y como ha sido puesto de manifiesto, la monoparentalidad (sobre todo alguna de sus modalidades) constituye, por diversos motivos que no es pertinente reproducir en este punto, una realidad a menudo asociada a la insuficiencia de recursos. La lucha en pro de la inclusión social reclama actuaciones para garantizar ingresos y facilitar el acceso a bienes y servicios básicos; sea como fuere, y sin perjuicio del reconocimiento de ayudas económicas de origen público, el objetivo esencial no es otro que allanar el camino a las familias para alcanzar medios propios de subsistencia.

En este sentido, se constata como “la tasa de pobreza menor se halla en los países en donde las capacidades de apoyo al entorno familiar y las políticas sociales permiten combinar los servicios de guardería y la participación en el mercado de trabajo”²⁴³. La conclusión es clara: la monoparentalidad no tiene porqué traer aparejada tan penosa consecuencia²⁴⁴; países como Suecia o Dinamarca lo demuestran (se habla de “éxito nórdico”²⁴⁵) gracias a la respuesta firme de sus Administraciones en términos de servicios sociales²⁴⁶, auxilio dinerario y apoyo a la ocupación²⁴⁷.

Como ocurre en tantos ámbitos, la autosuficiencia no pasa por la “caridad” pública, sino por la consecución de un empleo, la erradicación de la precariedad laboral, la articulación de adecuadas políticas de conciliación,... objetivos todos ellos que se antojan imprescindibles para los cabezas de familia monoparental y que reclaman el diseño de políticas específicas en su favor que, al tiempo, deben atender a la salvaguarda más urgente de los ingresos precisos para garantizar la subsistencia de los afectados durante el lapso hacia la plena inclusión social. En cualquier caso, el criterio para la intervención no puede ceñirse a la concurrencia de un número plural de hijos, en tanto resulta sumamente restrictivo y poco acorde con la realidad de un fenómeno familiar mayoritariamente compuesto por una madre y su hijo único; aquél constituye, sin duda, un factor a considerar, pero nunca de modo exclusivo.

²⁴³ PRUD'HOMME, N.: “Las familias monoparentales”, cit.

²⁴⁴ La desventaja económica no es efecto directo de la monoparentalidad, sin embargo, y por los motivos ya indicados, suele confirmarse el binomio, REQUENA y Díez de Revenga, M.: *Informe monográfico del Tomo V de los Censos de Población y Vivienda de 1991. Los hogares y las formas familiares en la Comunidad de Madrid*, p. 47.

²⁴⁵ SPING-ANDERSEN, G.: “La política familiar y la nueva demografía”, cit., p. 56.

²⁴⁶ El modelo escandinavo se caracteriza por una generosa provisión pública de servicios sociales, en particular servicios dirigidos a las mujeres, GARRIDO MEDINA, L.: *La configuración familiar: tamaño, dependencia y trabajo*, Madrid, UNED, 1998, p. 29.

²⁴⁷ FLAQUER, LI.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., pp. 41-42 o LA PARRA, D. y TORTOSA, J. M.ª: “Procesos de exclusión social: redes que dan protección e inclusiones desiguales”, cit., p. 58. No obstante, y salvo excepciones tan significativas como las apuntadas, en Europa existen escasas políticas de asistencia dirigidas específicamente a las familias monoparentales, pues en la mayoría el hecho causante de derecho es la condición de progenitor, no la de serlo en solitario, TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, cit., p. 70, cita 18.

El panorama español al respecto, pese a los avances, no invita al optimismo, ni en cuanto hace a la protección a la familia en general, ni mucho menos en lo atinente, en especial, a la monoparental. La afirmación se demuestra en los numerosos estudios que han procedido a comparar los datos de los países de nuestro entorno sociocultural, a partir de los cuales resulta sencillo concluir que queda todavía un gran camino por recorrer, pues el término de comparación debe ubicarse en cuantos ofrecen mejores datos, nunca en los que sufren un panorama menos halagüeño.

Ahora bien, y aquí está el aspecto positivo, en el marco nacional, algunas Comunidades Autónomas destacan sobre el resto, pudiendo constatar (a la luz del discurso precedente) que en el ámbito de protección a la familia, Castilla y León ha sido pionera (como también lo ha sido en lo atinente a la igualdad de oportunidades, no en vano la Ley 1/2003, de 3 de marzo es la primera ley autonómica en la materia), abriendo las puertas a actuaciones que poco a poco se han ido extendiendo a otros territorios de la geografía nacional²⁴⁸; al tiempo, ha sabido ver las iniciativas habidas en las distintas regiones para trasladarlas al diseño de sus políticas y programas. Como resultado de los esfuerzos realizados, la Comunidad ocupa uno de los primeros puestos en apoyo a las familias, siendo de destacar no sólo su situación actual, sino también el proceso evolutivo de los últimos años, que pone de manifiesto gran dinamismo y rechazo al estancamiento²⁴⁹.

Sin embargo, y en el lado negativo, la monoparentalidad –pese a la progresiva, pero tibia, toma en consideración– continúa siendo una de las asignaturas pendientes; de hecho, “a menudo se dice que [su] tratamiento... constituye la piedra de toque de las políticas sociales”²⁵⁰.

La sensación de invisibilidad que sufren los cabezas de familia monoparental, afirmada desde todos los puntos de la geografía española, tiene mucho que ver con una impresión de abandono por parte de los poderes públicos, consecuencia de la inexistencia de medidas sistematizadas a modo de política específicamente dirigida a dar respuesta a las particulares necesidades del colectivo (mejor, de los colectivos que conforman esta realidad plural)²⁵¹. Las actuaciones no exceden de lo puntual y adolecen de falta de atención –o conocimiento– a la situación real de buena parte de cuantos integran este sector de población.

Los avances en esta materia, que son considerables (y para el caso castellano-leonés ya se ha dejado sobrada constancia de ello), no ocultan la persistencia de importantes carencias, ubicadas, fundamentalmente, en los planos siguientes:

1. La asistencia económica. Constituye una reclamación constante el reconocimiento de ayudas públicas destinadas a las familias, con prioridad para las monoparentales. A este respecto, ya se ha podido apreciar el elenco de medidas de esta índole previstas en el ordenamiento jurídico castellano-leonés; ello no obstante, uno de los

²⁴⁸ Basten como ejemplo, por citar uno que todavía no se ha puesto de manifiesto en este estudio, las ayudas directas por nacimiento o adopción del primer hijo, previsto en pocas CCAA, lo que convierte a Castilla y León, también en este ámbito, en pionera. Ello no obstante, y por lo que hace a las familias monoparentales, ninguna mención a tal circunstancia existe en la Orden FAM/76/2008, de 18 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por nacimiento o adopción en la Comunidad de Castilla y León, y se efectúa su convocatoria para el año 2008; ningún aumento otorga en la cuantía en atención a aquella situación, pues el montante se hace depender (siguiendo las orientaciones al respecto del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la conciliación de la vida laboral y familiar en Castilla y León) en exclusiva del nivel de renta y del número de hijos, sin perjuicio del reconocimiento de singularidades vinculadas a la discapacidad, el parto múltiple o la adopción simultánea.

²⁴⁹ Según el *Informe del Instituto de Política Familiar: Las ayudas a la familia en las Comunidades Autónomas 2006/2007*, dirigido por Mariano Martínez-Aedo.

²⁵⁰ FLAQUER, LL.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 15.

²⁵¹ OBIOL I FRANCÉS, S.: “La monoparentalitat: un nou repte per l'Estat del benestar”, cit., p. 128.



ámbitos donde se aprecia una superior demanda por parte de los ciudadanos y un mayor descontento con la situación presente (y esto es aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas) es el que atañe a las prestaciones económicas directas a las familias, en especial a las más vulnerables²⁵², en tanto las existentes distan de cubrir las expectativas de universalidad, suficiencia y prolongación hasta la independencia de los hijos. Tal intervención es compatible con medidas de carácter fiscal, con compensaciones de gastos, con reducciones de precios y con acciones sectoriales orientadas, por ejemplo, a la garantía de la percepción de pensiones alimenticias impagadas por su deudor; algunas existen, otras no, y todas ellas resultan, sin duda, mejorables.

En este sentido, preciso es recordar la conexión existente entre la pobreza y las posibilidades de futuro de los menores que la padecen, origen de un círculo vicioso de exclusión que es responsabilidad pública romper.

2. La precariedad laboral (cierto es que se trata de un mal generalizado en el entramado empresarial español), cuya consecuencia primera es la ya citada insuficiencia de recursos, de la cual derivan dificultades de la más variada índole que afectan a la práctica totalidad de aspectos de la vida, pero que pueden encontrar ejemplo idóneo en el acceso a bienes particularmente costosos como es, en muestra significativa, la vivienda.

En este sentido, las actuaciones de cariz sociolaboral destinadas a frenar la mentada lacra deben incluir de forma expresa el fenómeno de la monoparentalidad (y más concretamente, la monomarentalidad) en el marco de las políticas activas de empleo, facilitando el acceso al trabajo “regularizado” para sectores que, por su fragilidad, a menudo se ven forzados a encontrar sus cauces de subsistencia en la economía sumergida y, en consecuencia, a soportar todo género de abusos y una inestabilidad extrema.

3. Los problemas de conciliación de vida laboral y familiar, respecto a los cuales cabe afirmar la situación especialmente sangrante que padecen los titulares de la unidades monoparentales merced a la concurrencia de roles descrita. “El hecho de que en éstas el sustentador y el cuidador sean una misma persona crea una disyuntiva entre ingresos y atenciones a los niños cuyo intento de solución constituye una verdadera cuadratura del círculo”²⁵³ y que acaba por traer aparejadas nefastas consecuencias en la salud de quien se enfrenta a ella.

Esta singular necesidad de apoyos para la conciliación reclama, de un lado, un incremento en la sensibilidad de los distintos protagonistas de las relaciones sociales y económicas a fin de implantar y potenciar la flexibilidad horaria y espacial en la relación laboral, que, si bien beneficiará a todos los trabajadores con cargas familiares, para cuantos encabezan una familia monoparental resulta una necesidad vital e inaplazable; de otro, el favorecimiento del acceso a los centros y servicios dedicados al cuidado de los niños de menor edad y en horario ajeno al escolar, que en combinación con la medida anterior servirá para minorar el peso derivado de asumir dos funciones simultáneas (producción y reproducción) que a menudo resultan abiertamente incompatibles.

Con todo, posiblemente en este punto se encuentre uno de los talones de Aquiles del diseño autonómico de tutela a la familia; a saber, la insuficiente cobertura de plazas en guarderías públicas (y centros análogos) y lo escaso de la ayuda monetaria para compensar los gastos habidos en tal concepto, que, al día de hoy, hacen

252 OBIOL I FRANCÉS, S.: “La monoparentalitat: un nou repte per l’Estat del benestar”, cit., p. 128.

253 FLAQUER, LL.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 15.

impensable la normalización socioeconómica de la calificada como monoparental. Así las cosas, y como viene siendo habitual, las abuelas continúan, y previsiblemente continuarán, desempeñando un papel fundamental en el proceso de emancipación, no ya de sus hijos, sino también de sus nietos, sustituyendo el papel de los poderes públicos en el auxilio a las generaciones venideras. ¿Qué ocurrirá cuando tomen el relevo las nuevas generaciones de mujeres –trabajadoras también–, que no disponen de tiempo para proporcionar tal asistencia?

Frente a ello, y “ante la consolidación de las formas monoparentales como fenómeno natural y legítimo, es menester que la sociedad dé unas respuestas que minimicen el coste que dichas situaciones de convivencia tienen no sólo para los propios afectados sino también para el conjunto de la población”, dado el alto valor que la natalidad merece. Urge la actuación pública desde el momento en que un bajo “nivel de prestaciones y servicios destinados a las familias perjudica más a las familias más vulnerables –como es el caso de las analizadas– que a otras unidades familiares”²⁵⁴.

254 FLAQUER, L.I.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, cit., p. 134. Los responsables de familias monoparentales se convierten en auténticos “equilibristas que caminan por la cuerda floja, tratando de hacer frente a todas sus necesidades económicas, sociales y afectivas sin tener a su alcance los recursos suficientes y sin que el Estado de Bienestar les coloque una red protectora para minorar el golpe de la caída”, RUBIO GUZMÁN, R. y LÁZARO FERNÁNDEZ, S.: “Las madres sin recursos: políticas e intervención”, cit.

Bibliografía

- ALBERDI, I.: "Las mujeres viudas y las familias monoparentales", en IGLESIAS DE USSEL, J. (Coord.): *Las familias monoparentales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales/Instituto de la Mujer, 1988.
- ALEMÁN BRACHO, M. C.: "Régimen jurídico de los servicios sociales en España", en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- ALEMÁN BRACHO, M. C. y PÉREZ SÁNCHEZ, M.: "Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas", en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- ALONSO GARCÍA, B.: "El empleo en la Unión Europea y las acciones del Fondo Social", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 114, 2002.
- ALONSO SECO, J. M. y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, 2ª ed., Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2000.
- ANGUAS ORTIZ, L. F.: "Régimen financiero de los servicios sociales", en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- ARIÑO ALTUNA, M.: "El trabajo social y los servicios sociales", en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- ATKINSON, A.: "The case for a participation income", *Political Quarterly*, Vol. 67, 1996.
- AZNAZ LÓPEZ, M.: "Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 30, 2001.
- BARCELÓN COBEDO, S. y QUINTERO LIMA, M. G.: "Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia", *Relaciones Laborales*, nº 17/18, 2004.
- BARRIGA, S.: "La igualdad de los ciudadanos; recurso para la solidaridad", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº extraordinario *Igualdad de oportunidades para todos*, 2007.
- BARRÓN LÓPEZ, S.: "Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 40, 2002.
- BELLOSO MARTÍN, N. (Coord): *Estudios sobre mediación: la Ley de mediación familiar de Castilla y León*, Junta de Castilla y León (Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades), 2006.

- BELLOSO MARTÍN, N.: "Sistemas de resolución de conflictos: formas heterocompositivas y autocompositivas", en BELLOSO MARTÍN, N. (Coord): *Estudios sobre mediación: la Ley de mediación familiar de Castilla y León*, Junta de Castilla y León (Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades), 2006.
- BUMPASS, LI. y RALEY, R. K.: "Redefining single-parent families: cohabitation and changing family reality", *Demography*, Vol. 36, 1995.
- CANTARERO ABAD, L.: "Género y estrés laboral", *Relaciones Laborales*, nº. 6, 2005.
- CANTÓ, O. y MERCADER, M.: *La pobreza infantil en España: alcance, evolución y duración*, Madrid, MTAS/UNICEF, 2000.
- CARRERO DOMÍNGUEZ, C. y QUINTERO LIMA, M.^a G.: "La Ley de Igualdad y la prevención de riesgos laborales: nueva protección de los (nuevos y no tanto) riesgos laborales", en GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J. R. (Coords.): *La Ley de Igualdad: consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa*, Valladolid, Lex Nova, 2007.
- CASADO, D.: "Notas sobre la descentralización y desconcentración territorial e institucional de los servicios sociales", *Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales*, nº3/4, 1980.
- CASTRO NEO, M. J. y FACTAL FONDO, T.: "La pobreza y la protección social", en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dir.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- CES: *Informe 3/2003. Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, Madrid, CES, 2004.
- "Género y salud", *Panorama sociolaboral de la mujer en España*, nº 42, 2005.
- CECyL: *Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la conciliación con la vida laboral en Castilla y León*, aprobado por la Comisión Permanente el 17 de diciembre de 2001.
- *Informe previo sobre la Propuesta del Decreto de desarrollo y aplicación del plan director de vivienda y suelo de Castilla y León 2002-2009*, aprobado por la Comisión Permanente el 14 de marzo de 2002.
- *Informe Previo sobre el anteproyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León*, aprobado por la Comisión Permanente el 23 de mayo de 2002.
- *Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León*, aprobado por el Pleno el 21 de diciembre de 2006.
- *Situación económica y social de Castilla y León en 2007. Tomo I: Economía, mercado laboral, calidad de vida y protección social*, Valladolid, CESCyL, 2008.
- *Situación económica y social en Castilla y León en 2007. Tomo II: Conclusiones y recomendaciones*, Valladolid, CESCyL, 2008.
- Comisión Europea: *Lone parent families in the European Community: Final report*, London, Family Policy Studies Center, 1989.
- CRISTÓBAL RONCERO, M. R.: "Políticas de empleo en la Unión Europea", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 33, 2001.
- CRUZ VILLALÓN, J. y GÓMEZ GORDILLO, R.: "Las políticas de empleo en sus distintos ámbitos: comunitario, nacional y autonómico", *Temas Laborales*, nº 61, 2000.
- DE LUIS CARNICER, M. P.; MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A.; PÉREZ PÉREZ, M. y VELA JIMÉNEZ, M. J.: "La flexibilidad de la empresa y la conciliación de la vida laboral y familiar", *Boletín Económico de ICE*, nº 2741, 2001.



- DE MIGUEL, A.: "Nuevas formas de familia", ponencia presentada al *Congreso de Familia*, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004.
- DEL CAMPO, S. y RODRÍGUEZ-BRIOSO, M.^a M.: "La gran transformación de la familia española durante la segunda mitad del siglo xx", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 100, 2002.
- DENNIS, I. y GUIO, A.C.: "Poverty and social exclusion in the EU", *Statistics in Focus. Population and Social Conditions*, nº 16, 2004.
- ENOPF: *Modelos para la inclusión social y económica de las familias monoparentales*, Unión de Asociaciones de Familias, 2001.
- ESPING-ANDERSEN, G.: "La política familiar y la nueva demografía", ICE, nº 815, 2004.
- FANTOVA AZCOAGA, F.: "Política familiar e intervención familiar: una aproximación", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 50, 2004.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C.: "Las familias monoparentales en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 83, 1998.
- *Las familias monoparentales en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999.
- "Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales", Documento de trabajo 79/2005, Fundación Alternativas.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: "La modalidad asistencial básica de Seguridad Social desarrollada en España: las pensiones no contributivas", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 34, 2002.
- FLAQUER, L.; ALMEDA, E. y NAVARRO-VARAS, L.: *Monoparentalidad e infancia*, Fundación La Caixa, 2006.
- FOLBERG, J. y TAYLOR, A.: *Mediación. Resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1992.
- FUERTES ZURITA, J.: "La familia en la red de servicios sociales", ponencia presentada al *Congreso de Familia*, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004.
- GARCÍA CAMPAYO, J.: "La familia en situaciones de riesgo", ponencia presentada al *Congreso de Familia*, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1989.
- GARCÍA-LONGORIA SERRANO, M. P. y SÁNCHEZ URIOS, A.: "La mediación familiar como forma de respuesta a los conflictos familiares", *Portularia*, nº 4, 2004.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J. R. (Coords.): *La Ley de Igualdad: consecuencias prácticas en las relaciones laborales y en la empresa*, Valladolid, Lex Nova, 2007.
- GARRIDO MEDINA, L.: *La configuración familiar: tamaño, dependencia y trabajo*, Madrid, UNED, 1996.
- GIDDENS, A.: *The third way*, Cambridge, Polity Press, 1998.
- GIRÓ PARIS, J.: "Los fundamentos de la mediación a debate", en SIX, J. F.: *Dinámica de la mediación*, Barcelona, Paidós, 1997.
- GÓMEZ MUÑOZ, J. M.: "Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Ámsterdam y la cumbre de Luxemburgo", *Relaciones Laborales*, Tomo I, 1998.
- GOMIS, P. L.: *La política social y de empleo en el Tratado de Ámsterdam*, Madrid, CES, 1999.
- GONZÁLEZ RAYA, S.: "Fenómenos de pobreza en los hogares españoles y su relación con las características del hogar", Fundación Acción Familiar, Documento 03/2006.

- GONZÁLEZ, M. M.; JIMÉNEZ, I. y MORGADO, B.: "Los retos de la maternidad en solitario", *Revista de Estudios de Juventud*, nº 67, 2004.
- GOÑI SEIN, J. L.: "La familia monoparental: ausencia de atención política y legislativa y su impacto sobre la situación sociolaboral de la mujer", *Temas Laborales*, nº 82, 2005.
- GPI Consultores: *Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación actual, necesidades y demandas*, Madrid, Ministerio de Trabajo (Instituto de la Mujer), 2005.
- GUILLÉN SADABA, E.: "Los servicios sociales en Europa", en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dir.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- GUTIÉRREZ RESA, A.: "Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro", en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dir.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- "Mayores y familia ante el futuro de los servicios sociales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 70, 2007.
- HEIN, C.: *Conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares. Ideas prácticas de la experiencia global*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.
- HERNÁNDEZ PRADOS, M. A. y ORTEGA RUIZ, P.: "Familias monoparentales y conflictividad escolar", addenda a la Ponencia II (Familia, educación y valores) del XXIII Seminario Interuniversitario de teoría de la educación: "familia, educación y sociedad civil", Lugo, noviembre 2004.
- HERTFELDER DE ALDECOA, R.: "La política familiar en España", ponencia presentada al *Congreso de Familia*, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004.
- HURTADO GONZÁLEZ, L.: "Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y prestaciones de Asistencia Social", en *X Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Madrid, Trotta, 1992.
- IGLESIAS DE USSEL, J. (Coord.): *Las familias monoparentales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales/Instituto de la Mujer, 1988.
- "Las familias monoparentales en España. Problemas de definición y alcance", *Actas del Simposium Internacional sobre la figura del padre en las familias de las sociedades desarrolladas*, Las Palmas de Gran Canaria, 1994.
- Informe del Instituto de Política Familiar: *Las ayudas a la familia en las Comunidades Autónomas 2006/2007*, dirigido por Mariano Martínez-Aedo.
- JIMÉNEZ, I.; MORGADO, B. y GONZÁLEZ, M. M.: "Familias monomarentales y exclusión social", *Portularia*, nº 4, 2004.
- JORDÁN VILLACAMPA, M.^a L.: "Familias monoparentales, inseminación artificial y derecho humanos", *Revista de Derecho* (Universidad de Valencia), nº 1, 2002.
- KAHN, A. J. y KAMERMAN, S. B.: *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección*, Madrid, Siglo XXI, 1987.
- LA PARRA, D. y TORTOSA, J. M.^a: "Procesos de exclusión social: redes que dan protección e inclusiones desiguales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 35, 2002.
- LEETE, R.: "One-parent families: numbers and characteristics", *Population Trends*, Vol. 13, 1978.
- LLAMAS, C. A.: "Una ley que beneficia a todos", *Personas*, Consejería de familia e igualdad de oportunidades de Castilla y León, nº 3, 2007.



- LOSANA GARCÍA, J. R.: "Las familias numerosas en España", ponencia presentada al *Congreso de Familia*, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004.
- MARTÍN VALVERDE, A.: "Política social y política de empleo en el Tratado de Ámsterdam", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 24, 1999.
- MARTÍNEZ GARCÍA, R. y RODRÍGUEZ GARCÍA, M.^a J.: "Análisis de casos de monoparentalidad: madres solteras y divorciadas", *Eúphoros*, nº 3, 2001.
- MARTÍNEZ MORENO, C.: "Vida privada y relación de trabajo. A propósito de la posibilidad de pactar individualmente las condiciones de ejercicio de los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral", *Tribuna Social*, nº 197, 2007.
- MARTÍNEZ ROMÁN, M. A.; Mira-Percebal Pastor, M. T. y Redero Bellido, H.: "Sistema público de servicios sociales en España", en ALEMÁN BRACHO, M. C. y GARCÉS FERRER, J. (Dir.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- MATA DE ANTONIO, J. M.^a: "La mediación familiar ante las formas familiares atípicas", *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 19, 2004.
- MEIL LANDWERLIN, G.: "Cambio familiar y solidaridad familiar en España", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 26, 2000.
- "La otra cara del desafío demográfico a la protección social: los desafíos derivados del cambio familiar", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 36, 2002.
- MEJÍAS GÓMEZ, J. F.: "Resolución alternativa de conflictos", en *Curso sobre resolución alternativa de conflictos (Arbitraje, conciliación)*, Valencia, Generalitat Valenciana (Consellería de Bienestar Social), 1998.
- MENDES, H. A.: "Single-parent families: a typology of life-styles", *Social Work*, Vol. 24, 1979.
- MERCADER UGUINA, J. R.: "Concepto y concepciones de la dependencia", *Relaciones Laborales*, nº 17/18, 2004.
- MIRANDA BOTO, J. M.: "La política de empleo en el Derecho comunitario", *Temas Laborales*, nº 62, 2001.
- MORALES VÁLLEZ, C. E.: "La conciliación de la vida familiar y laboral: una política social", *Tribuna Social*, nº 193, 2007.
- MORENO MÍNGUEZ, A., en *Instituciones y organizaciones sociales*, Madrid, Cengage Learning Editores, 2005.
- MORGADO, B.; GONZÁLEZ, M. M. y JIMÉNEZ, I.: "Familias monoparentales: problemas, necesidades y recursos", *Portularia*, nº 3, 2003.
- Mujeres, monoparentalidad y exclusión social (2001-2004), proyecto de investigación dirigido por GONZÁLEZ, M. M.
- Naciones Unidas: "Familias: tipos y funciones", en *Materiales de trabajo, infancia y familia*, nº 12, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales/Centro de Estudios del Menor, 1994.
- *Policy Consultation on the Organization and Administration of Social Services in Spain*, Nueva York, División de Asuntos Sociales, 1979.
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, A. B. y RIVAS VALLEJO, P.: "Marco competencial catalán", en *La dependencia de las personas mayores y su protección desde la perspectiva sociolaboral y de Seguridad Social en Cataluña*, Barcelona, 2004.
- OBIOL I FRANCÉS, S.: "La monoparentalitat: un nou repte per l'Estat del benestar", *Revista Catalana de Sociologia*, nº 19, 2003.

- OLTRA JARQUE, M.: "Familias diversas y sus derechos", ponencia presentada a las *Jornadas de familias homoparentales. Familias diversas, familias con derechos*, celebradas en Madrid, los días 17 y 18 de diciembre de 2004.
- ORTIZ LALLANA, M. C.: "La Unión Europea y las políticas activas de empleo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 17, 1999.
- PALOMAR DEL RÍO, M.^a R.: "Poder y comunicación en la mediación", en BELLOSO MARTÍN, N. (Coord): *Estudios sobre mediación: la Ley de mediación familiar de Castilla y León*, Junta de Castilla y León (Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades), 2006.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: "Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social", *Relaciones Laborales*, nº 5, 1996.
- "El principio constitucional de 'unidad del orden económico nacional' y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias de trabajo y Seguridad Social", *Actualidad Laboral*, nº 47, 1999.
- PÉREZ DEL RÍO, T. y BALLESTER PASTOR, A.: *Mujer y salud laboral*, Madrid, La Ley, 2000.
- PRUD'HOMME, N.: "Las familias monoparentales", ponencia presentada al *Congreso de la Asociación Internacional de la Seguridad Social: servicios sociales y asignaciones familiares. Una Seguridad Social para todos*, celebrado en San José, Costa Rica, del 27 al 29 de enero de 2003.
- QUINTANILLA NAVARRO, B.: "La conciliación de la vida laboral y familiar en el marco jurídico actual", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 1, 2005.
- RABANAL CARBAJO, P.: "Aspectos de interés sobre la distribución del tiempo de trabajo", *Actualidad Laboral*, nº 16, 2006.
- RAVENTÓS, D.: *El derecho a la existencia*, Barcelona, Ariel, 1999.
- (Dir.): *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona, Ariel, 2001.
- RAYA DÍEZ, E.: "Exclusión social: indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 70, 2007.
- REQUENA y DÍEZ DE REVENGA, M.: *Informe monográfico del Tomo V de los Censos de Población y Vivienda de 1991. Los hogares y las formas familiares en la Comunidad de Madrid*.
- REY MARTÍNEZ, F.: "El devaluado concepto de familia en España y la necesidad de otras lecturas", ponencia presentada al *Congreso de Familia*, celebrado en Valladolid del 15 al 17 de noviembre de 2004.
- RODRÍGUEZ SUMAZA, C. y LUENGO RODRÍGUEZ, T. (Dirs.): *Las familias monoparentales en Castilla y León*, Valladolid, Junta de Castilla y León (Consejería de Sanidad y Bienestar Social), 2000.
- "Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales", *Papers*, nº 69, 2003.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: "De Maastricht a Ámsterdam. Derechos sociales y empleo", *Relaciones Laborales*, nº 4, 1998.
- ROLL, J.: "Familias monoparentales en Europa", *Infancia y Sociedad*, nº 16, 1992.
- ROMERO NAVARRO, F.: "La mediación familiar. Un ejemplo de comunicación práctica: la comunicación a los hijos de la separación de los padres", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 40, 2002.
- RON LATAS, R. P.: *La incompatibilidad de pensiones en el sistema español de Seguridad Social*, Madrid, Civitas, 2000.
- ROSENFELD, J. M. y ROSENSTEIN, E.: "Towards a conceptual framework for the study of parent-absent families", *Journal of Marriage and the Family*, Vol. 35, 1973.



- RUBIO GUZMÁN, E. y LÁZARO FERNÁNDEZ, S.: "Las madres sin recursos: políticas e intervención", en VIDAL, F. (Dir.): *La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*, Barcelona, Icaria, 2006.
- RUIZ BECERRIL, D.: "Nuevas formas familiares", *Portularia*, nº 4, 2004.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y.: "Excluidos sociales: empleo y protección social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 59, 2005.
- SANZO GONZÁLEZ, L.: "La introducción de la renta básica en España", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 2, 2005.
- SANZO GONZÁLEZ, L. y PINILLA PAREJÀ, R.: "La renta básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social", *Fundación Alternativas*, Documento de trabajo 42/2004.
- SERRANO GARCÍA, J. M.: "Tratamiento del principio de igualdad y no discriminación por la negociación colectiva", *Relaciones Laborales*, nº 14, 2006.
- Situación de los hogares monoparentales con menores a su cargo en España (1997-1999)*, proyecto de investigación elaborado por DEL RÍO, C.; MARTÍNEZ GRANADO, M. y RUIZ-CASTILLO, J.
- SIX, J. F.: *Dinámica de la mediación*, Barcelona, Paidós, 1997.
- SUSÍN BETRÁN, R.: *El tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*, Universidad de La Rioja, 2000.
- TORRES LÓPEZ, J.; MATUS LÓPEZ, M.; CALDERÓN VÁZQUEZ, F. y GÓMEZ NARVÁEZ, A.: "La incorporación de medidas de conciliación de la vida laboral y familiar en los convenios colectivos. El caso andaluz", *Temas Laborales*, nº. 88, 2007.
- TREVIÑO MARURI, R.: *Estructura y dinámica de la monoparentalidad en España*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2006.
- VAN PARIJS, Ph.: *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism?*, Oxford University Press, 1997
- "A basic income for all", *Boston Review*, octubre/noviembre, 2000.
- VIDA SORIA, J.: "La Seguridad Social en la Constitución de 1978", en *Jornadas Técnicas sobre Seguridad Social*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1984.
- VIDAL, F. (Dir.): *La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*, Barcelona, Icaria, 2006.
- VILA LÓPEZ, L.: "Política social e inclusión social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 35, 2002.

