



LA REVISIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES POR PARTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL

RESUMEN EJECUTIVO

RESPONSABLE: NURIA PUMAR BELTRÁN

Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TIN/1902/2009, de 10 de julio (premios para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)

La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.

RESUMEN EJECUTIVO DEL PROYECTO "LA REVISIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES POR PARTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL"

Orden TIN/1902/2009, de 10 de junio (Premios FIPROS)

(Resolución de 15 de febrero de 2010, BOE de 8 de marzo de 201. Ref. Expediente 2009/31)

A.- Hipótesis principal investigadora proyecto

El proyecto sobre la protección de las familias monoparentales por parte de la Seguridad Social tiene como objetivo principal revisar la incidencia de la acción protectora de la Seguridad Social en la realidad familiar de los padres que cuidan solos a sus hijos menores de edad o dependientes. En esencia, el núcleo de este estudio consiste en estudiar de forma transversal las distintas prestaciones económicas de la Seguridad Social a efectos de evaluar el tratamiento legal que se otorga a este tipo de familias. El análisis se extiende a otras ayudas económicas que no son encuadrables dentro de una noción estricta de Seguridad Social como pueden las garantías para el cumplimiento de la obligación de alimentos o las ayudas asistenciales de diverso tipo dispensadas por las denominadas Comunidades Autónomas de carácter histórico y que pueden ir dirigidas a cubrir necesidades específicas de escolarización, para alojamiento.

Ahora bien, la pregunta que nos formulamos es si dentro de las normas generales destinadas a todas las familias y sobre todo las que inciden en mayor medida en éstas- prestaciones familiares, subsidios de maternidad o paternidad, la pensión de viudedad u orfandad y las no contributivas- el tratamiento de la familia monoparental tiene suficiente cobertura. O si, por el contrario, la práctica invisibilidad que muestra el ordenamiento jurídico español con esta categoría perjudica a este tipo de familias al producirse una "discriminación por indiferenciación" en tanto que reciben un tratamiento igual ante necesidades distintas de las clásica familia conformada por ambos progenitores.

Hay que tener en cuenta que nuestra Seguridad Social ha evolucionado hacia el reconocimiento oficial de familias no convencionales pero sigue teniendo como referencia principal la familia biparental ligada al estatus matrimonial. Igualmente la

comparación puede establecerse en relación a otras estructuras familiares que pueden considerarse socialmente vulnerables, como ocurre con las familias numerosas, si bien el rasgo de monoparentalidad puede también solaparse con esta realidad.

Metodológicamente el proyecto se caracteriza por el recurso a la interdisciplinariedad en tanto que la familia monoparental ha sido objeto de estudio de distintas disciplinas de las ciencias sociales, especialmente la sociología. El otro elemento metodológico que incide en el proyecto es el estudio comparado de otros modelos de las políticas sociales que tienen como destinatarias a las familias monoparentales en el ámbito de la Unión Europea. Se estudia especialmente de Francia e Inglaterra países cuyos países ya en los comienzos de los años 70 adoptaron una serie de medidas para atender a sus necesidades sociales, dado el aumento creciente de este tipo de familias.

B.- Persona responsable e integrantes del grupo investigador¹:

Núria Pumar Beltrán (Profesora Titular del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona).

Bolancel Ferrer, Jéssica (Abogada laboralista)

Fargas Fernández, Josep (Profesor Titular del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Pompeu Fabra)

Navarro Michel, Mónica (Profesora Titular de Derecho Civil de la Universidad de Barcelona)

Reinhard Joachim (Investigador del Max Planck Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht)

C. PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

¹ En relación a la propuesta inicial presentada en el 2009 ha habido dos cambios en la composición del grupo investigador debido a la imposibilidad que estas personas compatibilizasen el desarrollo del proyecto con sus distintos compromisos profesionales y personales. Se trata de las profesoras María José González y Gemma Quintero Lima de manera que finalmente se han incorporado al proyecto la profesora Mónica Navarro Michel y Jéssica Bolancel Ferrer.

a) Febrero-Junio.

- Asignación de tareas
- Recopilación de bibliografía
- Redacción de esquemas

b) 28 de Junio

- Reunión de los integrantes del grupo en la Universidad de Barcelona. --
Exposición de los distintos esquemas y puesta en común de trabajo.
Planificación temporal del proyecto.

c) Diciembre: Segundo encuentro de los integrantes del grupo investigador con objeto de presentar y debatir las principales conclusiones. Celebración de seminario de en la Universidad de Barcelona con el título: “Familias monoparentales y protección social”

d) Enero – Previsión final del proyecto.

D.- Actividades divulgativas e investigadoras desarrolladas con ocasión de desarrollo de la investigación

Durante el desarrollo de la investigación, cabe destacar la realización de dos actividades, una a título individual a cargo de la persona investigadora responsable y otra con la participación de todos los miembros del equipo investigador. Ambos actos tuvieron como finalidad principal dar un impulso al intercambio de ideas y de las actividades de investigación en el seno de del equipo de investigación. Y a la vez dichas actividades han contribuido a divulgar la investigación principalmente en el ámbito académico.

a) Julio- Agosto

- Realización de estancia investigadora por parte de la investigadora responsable Núria Pumar Beltrán en el Max Planck Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht con objeto de recopilar material bibliográfico en relación a

otros países europeos (especialmente Francia, Reino Unido y Alemania). Durante dicha estancia investigadora, la profesora Pumar hizo presentación de dicho proyecto en dicho instituto con una ponencia sobre “ Der Schutz der Alleinerziehenden in der spanischen Sozialversicherung aus europäischer Perspektiven“ (21/07/2010)

b) Diciembre

El 10 de diciembre de 2010 se celebró un seminario con el título “Familias monoparentales y protección social” que tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. En dicho seminario se expusieron las principales conclusiones del trabajo y donde se invitaron a otros expertos para ofrecer una visión integral de la problemática (actividad con reconocimiento de créditos de libre elección para los estudiantes)

E. ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN (05-03-2011).

El trabajo de investigación que se entrega tiene en su mayor parte carácter definitivo salvo una parte que está siendo ultimada y pendiente de entrega. El motivo de este retraso excepcional se debe a que la persona encargada de desarrollar tales temáticas está en un proceso avanzado de elaboración de los contenido pero alega no haber podido hacer frente a los plazos señalados dada la coincidencia sobrevenida en el tiempo con otros compromisos derivados de la gestión académica. Exponemos a continuación los capítulos principales desarrollados que constituyen la esencia del trabajo junto con las conclusiones y reflexiones correspondientes así como los ámbitos temáticos pendientes.

I. LA SITUACIÓN SOCIAL DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES

II. LA NOCIÓN DE FAMILIA MONOPARENTAL Y SU DIFÍCIL TRASLACIÓN NORMATIVA: SU PROTECCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

III LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES EN EUROPA: EXPERIENCIAS COMPARADAS

IV. LA PROTECCIÓN ECONÓMICA DE LA CRISIS MATRIMONIAL. MEDIDAS LEGISLATIVAS EN CATALUÑA Y EN ESPAÑA.

V. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMA (en elaboración y pendiente de entrega)

VI LA PROTECCIÓN DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALES POR EL SISTEMA ESPAÑOL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

VII PROTECCIÓN DE LA FAMILIAS MONOPARENTALES EN EL SISTEMA CONTRIBUTIVO

VII PROTECCIÓN DE LAS FAMILIAS MONOPARENTALEA EN EL SISTEMA NO CONTRIBUTIVO (en elaboración y pendiente de entrega)

VIII. REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES

F.- CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES DEL PROYECTO

Los principales estudios sobre las familias monoparentales en Europa constatan la inexistencia de un único modelo de familia monoparental que pueda servir de referente a efectos de adoptar una única política social dirigida a este tipo de familias.

Quizá por este motivo no se aprecia en los distintos países europeos de nuestro entorno una política específica e integral de protección social dirigida hacia las familias monoparentales. Así, en el capítulo dedicado al estudio de las experiencias comparadas se constata que la mayoría de gobiernos europeos no han elaborado políticas específicas para las familias monoparentales sino que han abordado tales situaciones dentro de políticas más amplias en temas familiares, laborales, de inclusión social, etc.

En la línea con las directrices políticas diseñadas por la Unión Europea en materia de empleo e inclusión social, países como Francia y Reino Unido han introducido reformas que persiguen incentivar la participación laboral de las madres solas. El incremento de la participación laboral de las madres solas pretende promover su

autosuficiencia económica pues la asunción de las responsabilidades familiares puede motivar su apartamiento del mercado de trabajo y a la vez de una dependencia mayor con respecto a las ayudas públicas. Ahora bien, este tipo de medidas de fomento de empleo no son suficientes por sí solas para acabar con las situaciones de carencia de recursos económicos de este tipo de familias si no se complementan además con una oferta de servicios públicos suficientes que faciliten la atención familiar y si, por otro lado, no se tiene en cuenta la situación de las personas trabajadoras pobres cuyos ingresos profesionales no son suficientes para alcanzar el sustento vital. En este sentido, se observa que en aquellos países europeos donde se han adoptado políticas más igualitarias para la mujer -mediante el fomento de un reparto equitativo de tareas domésticas entre mujeres y hombres y una oferta pública adecuada servicios de atención a la infancia y personas dependientes- la situación socioeconómica de las familias monoparentales es manifiestamente mejor que en el resto de países.

Independientemente de que se adopten políticas más amplias donde resulten integradas las familias monoparentales, creemos necesario que los poderes públicos evalúen el impacto que tienen dichas políticas sobre estas familias. A su vez los poderes públicos deberían adoptar una visión integral sobre las necesidades que les afectan en mayor medida que a otros modelos familiares de manera que se les conceda un trato preferente por parte de los poderes públicos en el acceso a determinados bienes y servicios en caso de carencia de recursos; siempre con las miradas puestas en la erradicación de situaciones de pobreza infantil. En nuestro país dichas políticas hallan su legitimación normativa en la Constitución y en la Ley Orgánica 3/2007 de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en tanto que son mayoritariamente las mujeres quienes asumen la responsabilidad en solitario de cuidar a los hijos.

Pese a la evolución normativa y los avances conseguidos, la legislación estatal no refleja suficientemente en su regulación actual la pluralidad de modelos familiares cada vez más presentes en nuestra sociedad y que conviven con el modelo clásico de familia monoparental y de esto es un claro ejemplo la falta de reconocimiento legal suficiente de las familias monoparentales.

En el ordenamiento estatal español no hay un tratamiento global e integrado para las familias monoparentales lo que se explica en gran medida por la inexistencia en

España del diseño y planificación de una política familiar articulada y coherente. Hay que tener en cuenta que el sistema español de Seguridad Social ha evolucionado hacia el reconocimiento oficial de nuevas realidades familiares pero sigue adoptando como modelo básico de referencia a la familia biparental ligada por vínculo matrimonial. Una vez más, como pasó en su momento con las parejas de hecho o con las familias homoparentales, las normas autonómicas se han adelantado a la estatal en el reconocimiento de las nuevas necesidades derivadas de planteamientos diversos de convivencia. Un ejemplo de norma que atiende a una acepción más material y próxima a las distintas realidades familiares es la legislación catalana sobre protección de las familias que reconoce expresamente a las familias monoparentales y a otras situaciones fácticas de convivencia.

En relación al perfil de familia monoparental con pocos recursos es necesario que las normas asistenciales o de Seguridad Social que protejan económicamente a la familia acepten la diversidad de modelos familiares independientemente de la causa o el origen que la motivó y detecten las nuevas necesidades sociales de manera que la legislación se aproxime más a las situaciones de convivencia fáctica

A continuación haremos una serie de propuestas de reforma de los mecanismos públicos de protección social analizados para mejorar la atención a las familias monoparentales.

1) La necesaria coordinación estatal de las distintas políticas sociales autonómicas destinadas a las familias y más concretamente a las familias monoparentales.

En primer lugar, se constata la falta de una política estatal sólida y coherente de apoyo a la familia en las que se planteen una serie de objetivos comunes mínimos a desarrollar en el estado español. Las Comunidades Autónomas han adoptado medidas de muy distinta naturaleza dirigidas a las familias y más recientemente también a las familias monoparentales. Por poner un ejemplo, algunas Comunidades Autónomas han previsto para las familias monoparentales ventajas en materia de vivienda, en materia de escolarización de los hijos, transporte, ofertas de ocio y otros servicios públicos. También diversas normativas de renta mínima de inserción atienden a las necesidades específicas de las familias monoparentales se han reflejado en la normativa de la renta mínima de inserción.

Sería recomendable que el Estado español coordinase y fijase objetivos comunes para las Comunidades Autónomas en relación a las políticas de protección económica de la familia con objeto de racionalizar y, en concreto, que se adoptase a la hora de programar las políticas sociales una visión integral de la problemática de las familias monoparentales sin recursos, entre otros colectivos. Una iniciativa estatal que merece tener una buena acogida al respecto es el plan estatal de vivienda que recoge entre los colectivos con derecho preferente a acceso a la vivienda a las familias monoparentales. Sin embargo, y pese a los sucesivos mandatos legales resta pendiente que el Gobierno desarrolle reglamentariamente la equiparación de la protección de las familias monoparentales con dos hijos a la prevista para las familias numerosas.

2) Asunción de objetivos por parte del Estado para mejorar los problemas de conciliación y de integración laboral de las familias monoparentales.

En este sentido deberían ser objeto de atención prioritaria los programas como el educa3 dirigidos a ampliar la red de servicios y guarderías para elevar la tasa de escolarización de los niños menores de tres años. Igualmente debería completarse el desarrollo de la Ley de dependencia.

Aunque no ha sido objeto de estudio en este proyecto, convendría estudiar la posibilidad de reforzar los derechos de conciliación de las personas titulares de familias monoparentales en determinadas situaciones especiales referidos a la adaptación de horarios, elección de turnos y de jornada. Sería conveniente un estudio sobre la oportunidad de la medida y cuáles habrían de ser las situaciones a proteger teniendo en cuenta el posible efecto boomerang que pueda generar para este colectivo especialmente integrado por mujeres.

Ante las dificultades y trabas que a las que se enfrentan las madres solas para acceder y permanecer en el mercado de trabajo las políticas de empleo debe favorecer su integración.

Las políticas de apoyo no irían tanto en la línea de favorecer el acceso a los permisos y excedencias laborales cuya incidencia en las familias monoparentales es mínima teniendo en cuenta que las personas responsables del hogar familiar deben

proporcionar un sustento. Así las excedencias laborales difícilmente son disfrutadas por personas titulares de un hogar familiar. Se trata por el contrario de ofrecer mayores oportunidades de empleo a las mujeres que encabezan hogares de familias monoparentales. Una opción a recomendar en esta misma dirección sería la de considerar a las familias monoparentales colectivos preferentes de las políticas activas de empleo de manera que la monoparentalidad fuese un factor a tener en cuenta en el acceso, por ejemplo, a la oferta de cursos de formación para el empleo, en programas de empleo, etc.

3) El futuro régimen de la pensión de viudedad debería continuar avanzando en el reconocimiento de otras realidades familiares, en asumir una protección económica que facilite la adaptación a los cambios familiares derivado de la ausencia de uno o de los dos progenitores y en asegurar protección suficiente para las personas que enviudan y tienen hijos o familiares dependientes a su cargo.

Como es bien sabido se trata de una pensión que surgió en un contexto social muy distinto al presente y que en la actualidad- al igual que ha ocurrido en otros países europeos- se halla inmersa en España en un proceso de replanteamiento de manera que se han enunciado futuras reformas que comportaría su transformación en profundidad referida a la finalidad protectora que debe cumplir y las realidades sociales y familiares a las que debe atender.

Los futuros cambios apuntan en la dirección señalada por el pacto social de 2006 donde Gobierno y partes sociales acordaron redirigir la protección hacia situaciones en la que existiese una dependencia económica de los familiares hacia la persona fallecida manteniendo la prestación su carácter contributivo y su finalidad de sustitución de rentas.

La revisión del Pacto de Toledo aprobado en 2011 ha puesto de manifiesto que las futuras reformas de la pensión no pueden soslayar una realidad social necesitada de protección: la de la mayoría de mujeres españolas viudas con edad próxima a la jubilación o que ya han sobrepasado dicha edad y no tienen una fuente de ingresos propios siendo para ellas la pensión de viudedad su principal fuente de ingresos, cuya cuantía- pese a sucesivas mejoras puntuales- sigue siendo insuficiente.

La futura pensión de viudedad, al margen de otros factores, debe tomar en consideración la existencia de hijos a cargo o personas dependientes en la familia superviviente. Salvo en la determinación de la pensión mínima el régimen actualmente vigente no tiene en cuenta estas situaciones que presentan mayor necesidad a la hora de determinar la cuantía. Tampoco esta situación se aprecia en la nueva regulación de pensión de viudedad para las parejas de hecho donde la existencia de hijos a cargo de la pareja no es un elemento suficiente para que se aprecie la existencia de pareja de hecho.

El régimen actualmente vigente de la pensión de viudedad no sigue una lógica de protección de situaciones de necesidad pues no cubre todas las situaciones de monoparentalidad derivadas de fallecimiento ya sea porque deben cumplirse una serie de requisitos contributivos o profesionales o bien por la estricta concepción de pareja de hecho que fija la ley. Sería recomendable que España adoptase en el futuro la línea seguida en reformas implantadas en otros países de transformar la pensión de viudedad en una prestación que cubriese las situaciones de monoparentalidad sobrevenida en que concurren situaciones de necesidad. Podría plantearse como una prestación temporal con objeto de facilitar a los familiares sobrevivientes el tránsito de situación familiar a otra.

Este apoyo debería facilitar también la integración laboral de las viudas con hijos que han estado distanciadas del mercado de trabajo lo que implican la adopción de una serie de medidas van más allá de la prestación económica (participación en cursos de formación, facilidades de intermediación laboral, atención preferente en servicios de atención a hijos y familiares dependientes, etc.)

4) Protección integral hacia los hijos ante la ausencia de uno o de los dos padres con objetivo de evitar o erradicar la pobreza infantil.

El enfoque prioritario en materia de protección no debería consistir tanto en tener como sujeto destinatario de la protección el cónyuge o pareja superviviente- salvo, claro está supuestos particulares de edad, discapacidad, etc.- como de cubrir los huecos de protección económica que puedan padecer los hijos ante la inexistencia o ausencia de uno o dos de los progenitores. Los supuestos protegidos no sólo han incluido los vínculos filiales con el causante, ya sean biológicos o adoptivos, sino

también los supuestos de acogimiento. Pero también cabe tener en cuenta otras situaciones equiparables como ocurre en el caso de abandono o desaparición de uno de los padres.

El RD 296/2009 ha modificado el régimen del derecho a incremento de la pensión de orfandad y de las indemnizaciones especiales a tanto alzado de manera que menciona expresamente el hecho que a la muerte del causante no exista beneficiario de la pensión de viudedad (art. 38 D 3158/1966, de 23 de diciembre). Se trata de una reforma importante que tiene su origen en la sentencia del Tribunal Constitucional y que intenta cubrir los déficits de protección que tienen los hijos huérfanos de parejas de hecho pues en la legislación anterior en caso de fallecer uno de los progenitores sólo se les asignaba las prestaciones de orfandad pese a tratarse de situaciones de necesidad equiparables a la situación de las familias con hijos matrimoniales existiendo un agravio comparativo en cuanto a los hijos matrimoniales. Este acrecimiento resultaría también aplicable a los casos en que los progenitores no fuesen pareja y viviesen separados.

Pese a esta mejora, puede concluirse que no todas las situaciones de necesidad derivadas del fallecimiento o la ausencia de uno de los progenitores se hallan cubiertas por la Seguridad Social. De ahí las recomendaciones de la revisión del Pacto de Toledo en 2011 sobre la creación de una prestación de orfandad de carácter no contributivo y, a la vez, de homogeneizar y elevar la edad a partir de la cual se considera que el hijo se encuentra en situación de dependencia económica.

5) Con la misma finalidad de proteger la pobreza infantil se han de mejorar la eficacia de las iniciativas legales del Estado y algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, Valencia) de anticipar el pago de alimentos a los hijos en caso de que el progenitor no custodio haya incumplido tales obligaciones.

En esta misma línea de lucha contra la pobreza infantil debe inscribirse la legislación estatal y de algunas Comunidades Autónomas como Cataluña y Valencia² que prevén la constitución de un fondo de garantía de pagos de alimentos examinada en el

² Hay que advertir que la legislación valenciana está pendiente de aplicación y la catalana no ha entrado todavía en vigor. Vid. con mayor detalle el capítulo de este estudio sobre “La protección económica de la crisis matrimonial. Medidas legislativa en Cataluña y en España”

capítulo del trabajo dedicado a la protección económica de la crisis matrimonial. Se trata de iniciativas legales que pretenden hacer frente a situaciones de necesidad económica derivadas del incumplimiento del pago de alimentos a los hijos por parte del progenitor no custodio tras un proceso de separación o divorcio. En situaciones de crisis matrimonial son dan normalmente situaciones de monoparentalidad “de facto” en que uno de los progenitores, de forma abrumadora las mujeres, asume la responsabilidad principal del cuidado y educación de los hijos, si bien en el plano jurídico existen dos progenitores. El incumplimiento del pago de alimentos aún siendo tipificado como delito es una práctica muy extendida- y que desgraciadamente que ha crecido de forma exponencial con la crisis económica- y que coloca en una situación de mayor precariedad económica a las familias monoparentales. Los fondos de pagos de alimentos tanto estatales como autonómicos se han creado para aliviar dichas cargas anticipando el pago de las deudas alimenticias. Son una respuesta de carácter subsidiario a los mecanismos judiciales de imposición del pago de las deudas de alimentos que hasta el momento muestran escasa eficacia. En España las iniciativas mencionadas se han implantado recientemente y carecen de la experiencia consolidada de otros países, lo cuales han implantado en su mayoría mecanismos de anticipación de las pensiones frente a otros que se han optado por facilitar el pago pero no lo anticipan, como es el caso de Inglaterra.

Aunque la implantación del Fondo estatal es reciente se puede avanzar ya una valoración crítica de su escasa operatividad como prueba que en el año 2008 sólo se gastase el 3,5% del presupuesto previsto. Probablemente el motivo de la casi nula aplicación de estos fondos sean los estrictos requisitos económicos impuestos a las familias afectadas. Sin duda estos requisitos deben ser revisados pues en la práctica impide que la mayoría de familias en situación económica crítica, no olvidemos que su acceso se condiciona a un límite de rentas, puedan acogerse a dicho fondo. Convendría también revisar la suficiencia de las cuantías y su duración pues ofrecen una cobertura claramente insuficiente si se tienen en cuenta otros regímenes de países europeos.

En suma tanto en casos de orfandad ya vistos como en caso de incumplimiento de las obligaciones económicas se producen huecos de protección en situaciones de riesgo de exclusión social y de pobreza en la que se ven afectados hijos dependientes económicamente.

6) La acción protectora del subsidio de maternidad ha sido mejorada por la reforma de 2007 básicamente a través de la flexibilización de los requisitos de acceso y con la creación de un nuevo subsidio no contributivo de maternidad. Probablemente la ausencia de requisito de cotización para las madres menores de 21 tendrá un mayor impacto en el colectivo de madres jóvenes. Merece también una valoración positiva la creación del subsidio no contributivo aunque no se trata de una prestación asistencial de carácter universal pues sólo se concede a las madres trabajadoras afiliadas y en alta a la Seguridad Social. La duración del subsidio no contributivo se incrementa 14 días cuando se trate de familias monoparentales, numerosas o en que la madre tenga una discapacidad. Llama la atención que este permiso se alargue en el subsidio no contributivo y no en la prestación contributiva de maternidad. La mayor duración de este permiso halla su justificación en que la persona que responsable de una familia monoparental tiene una necesidad más acuciante de tiempo para hacerse cargo del hijo.

7) En el régimen de las prestaciones que cubren el ejercicio de los derechos de conciliación como son maternidad, paternidad y la reciente prestación de cuidados de menores hospitalizados por enfermedad grave, la normativa debería prever el disfrute compartido de estos permisos a otros familiares si los padres así lo desean.

En cuanto a la promoción de un reparto equilibrado del cuidado de los hijos entre mujeres y hombres ya avanzamos que las soluciones serán distintas según se trate de familias monoparentales en sentido estricto donde sólo hay una madre o padre solteros que se haga cargo de los hijos o bien en el caso de que haya dos progenitores independientemente de su estado civil (solteros, divorciados, etc.). En este último caso los padres, convivan o no con los hijos, son titulares de los derechos de conciliación previstos en las mismas condiciones que los progenitores casados.

Ahora bien, consideramos que el régimen español es poco flexible en este aspecto porque no admite la posibilidad de que sean los abuelos o bien otros miembros de la familia inmediata quienes puedan ocuparse del cuidado y educación de los niños si los padres así lo desean y siempre que fuese por el bien del niño.

El Comité Económico y Social Europeo ha recomendado introducir esta previsión como fórmula de reducir el estrés de los progenitores que trabajan y de contribuir a la

conciliación de la vida profesional con la vida privada o familiar. Esta solución sería especialmente beneficiosa para las familias monoparentales donde los problemas para compaginar ambas esferas son más acuciantes y, particularmente, para el caso de las madres solteras jóvenes. En Portugal, por ejemplo, se prevé la posibilidad de que los abuelos puedan acceder al permiso de maternidad en atención a una serie de supuestos como, por ejemplo, que el nieto viva con ellos y los padres sean menores de 16 años.

8) Los titulares de una familia monoparental deberían poder acceder al permiso de paternidad.

Los titulares de un hogar monoparental en sentido estricto- básicamente cuando el hijo no haya sido reconocido o haya fallecido- no pueden beneficiarse de este permiso. Se trata de una diferencia de trato basada en el factor de biparentalidad que perjudica a otras realidades familiares distintas. Se trata de una situación discriminatoria si atendemos al bien jurídico esencial presente en estos permisos como es el cuidado de hijos recién nacidos. Creemos que en estos casos, sí que debería preverse excepcionalmente que la persona titular del hogar familiar pudiese beneficiarse de este permiso además del permiso de maternidad o bien que esta persona pudiese delegar su uso en otro familiar próximo. Por lo demás, esta excepción está prevista en la propia Directiva 96/34/CEE cuando dice que los permisos son, “en principio”, intransferibles.

9) En la nueva prestación para el cuidado de hijos menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave debería preverse en un posterior desarrollo reglamentario la alternancia de los padres en el disfrute del permiso.

Conforme el régimen previsto para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave aprobado por la ley 39/2010, de 22 de diciembre, se contempla la posibilidad de que ambos progenitores disfruten del permiso pues es un derecho que pueden detentar los dos individualmente si bien sólo uno de ellos podrá cobrar la prestación, a elección de los interesados. Llama la atención que la norma no provea reglas de alternancia de los progenitores en el disfrute de la prestación y más teniendo en cuenta que se trata de una tarea de cuidados de larga duración. Creemos que esta previsión es necesaria para a posibilitar el reparto responsable de los cuidados entre

los padres y esperamos que sea incluida en un posterior desarrollo reglamentario de la norma. Por otra parte, cabe realizar la misma observación ya realizada en las prestaciones sobre paternidad y maternidad sobre la conveniencia de que puedan ser beneficiarios de la prestación otras personas designadas por los padres. En el caso de las familias con un único progenitor esta reforma debería efectuarse con mayor motivo.

10) Las prestaciones familiares del sistema estatal de la Seguridad Social tienen un peso financiero residual y han experimentado recortes a raíz de los recortes presupuestarios provocados por la crisis económica. El reconocimiento de cotizaciones en situaciones de excedencia por cuidado de hijos tiene una incidencia casi nula en el caso de las familias monoparentales.

Estas prestaciones inciden sobre familias en situación de grave necesidad económica o con cargas cualificadas como es atender a hijos con discapacidad pero quedan muy lejos de asegurar a la unidad familiar con hijos “un nivel de vida y bienestar equivalente al que disfrutarían sin ellos. dispares en cuanto a la finalidad de las prestaciones.

El peso financiero de las prestaciones familiares tiene carácter residual en relación con el resto de prestaciones de la Seguridad Social ya que sólo supone un 6% del gasto total. Precisamente a raíz de la crisis económica el Gobierno socialista ha recortado el gasto en materia de prestaciones familiares, concretamente ha unificado a la baja el importe de la asignación por hijos a cargo menores de 18 años y ha suprimido el llamado “cheque bebe”, ambas medidas fueron adoptadas durante su mandato. Esta prestación consistía en un único cobro de 2.500 euros y tenía una doble naturaleza: deducción fiscal en el IRPF y prestación no contributiva de la Seguridad para las personas que no tienen derecho a este beneficio fiscal.

Las prestaciones familiares no económicas consisten en ventajas en la cotización o en mejoras en el acceso a las prestaciones contributivas para las personas que se han acogido a una excedencia o han reducido su jornada laboral para atender a hijos y familiares dependientes Hay que tener en cuenta que el sistema estatal de Seguridad Social- a excepción del caso puntual de hijos pequeños con enfermedades graves- no prevé una prestación sustitutiva de de los ingresos profesionales durante el uso del permiso lo que hace de facto inviable que muchos padres puedan beneficiarse de esta

medida. Excepcionalmente algunas Comunidades Autónomas como, por ejemplo, Navarra prevén ayudas económicas durante este período.

La falta de un soporte económico generalizado hace que sean principalmente las familias de rentas medio-altas y en concreto las mujeres que disponen trabajos y condiciones de trabajo estables hagan uso de este derecho. Difícilmente los titulares de un hogar monoparental podrán acogerse a la excedencias o reducciones de jornada y renunciar a los ingresos profesionales cuando sean los únicos sustentadores de la familia. No se observa en el régimen de esta prestación, por tanto, una distribución mínimamente equitativa desde el punto de vista social de estos períodos dedicados a cuidados.

Anexo I: Programa del Seminario “Familias Monoparentales y Protección social”
(10/12/2010, Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, archivo adjunto en
formato PDF)