

El Derecho ante los nuevos desafíos de la familia. El caso español

Isabel E. Lázaro González

Profesora Propia Ordinaria de Derecho Internacional Privado
Miembro de la Cátedra Santander de Derecho y Menores. Facultad de Derecho
Universidad Pontificia Comillas

Recibido: 27 de julio de 2014

Aceptado: 27 de agosto de 2014

RESUMEN: En España, el Derecho que afecta a la familia está siendo objeto de numerosas reformas en los últimos tiempos. Al hilo de las cuestiones que se plantean en el *Instrumentum Laboris* «Los desafíos pastorales de la familia en el contexto de la evangelización», en este texto se hace un recorrido sobre estas normativas y su significado, planteando la necesidad de unas líneas políticas claras que den coherencia al conjunto y respondan a los nuevos desafíos que plantea la familia al Derecho hoy.

PALABRAS CLAVE: familia, derecho, uniones de hecho, separación y divorcio, consumismo, violencia intrafamiliar, conciliación de la vida familiar y laboral, familias migrantes, pobreza, políticas familiares, servicios sociales.

El 25 de junio de 2014, se aprobó una resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU que afirma que «la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad»¹. Esta

exigencia de protección de la familia no es una novedad para el Derecho español. La *Constitución* de 1978 le dedica el artículo 39.1: «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia».

He tomado como punto de partida de mi reflexión sobre los nuevos desafíos que la familia plantea al Derecho, el *Instrumentum Laboris* «Los desafíos pastorales de la familia en el contexto de la

¹ Consejo de Derechos Humanos, 26.º periodo de sesiones, tema tercero de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, polí-

ticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

evangelización»². Este documento de trabajo esboza cuestiones de gran calado, algunas de las cuales pueden o deben afrontarse también jurídicamente. Al no poder abordar todas ellas en este texto, he tomado algunas y he trazado pinceladas como podría haber hecho un pintor impresionista con otras, con la esperanza de que el conjunto dé al lector idea de la complejidad de los retos jurídicos que afectan a la familia.

Antes de abordar estas cuestiones, necesito hacer dos aclaraciones. En primer lugar, para la familia el Derecho no es todo, ni siquiera desde la óptica de un jurista. Los aspectos más importantes de la familia no son jurídicos. El Derecho tiene un papel instrumental en la vida social: pone orden a cuestiones sociales de trascendencia, establece cauces de resolución de los conflictos, articula las políticas públicas de protección a la familia. En segundo lugar, el Derecho no puede confundirse con la moral aunque debe respetar los principios morales que

la sociedad reconoce como propios. Aunque en la mentalidad común lo que establece la ley –basándose en un positivismo jurídico dominante– se convierte en moralmente aceptable, lo cierto es que lo que permiten las normas no tiene por qué ser moralmente aceptable.

Una mirada al interior de la familia y las situaciones familiares difíciles

No es posible hablar propiamente en nuestra sociedad de «la familia» sin que forzosamente hablemos de «familias», es decir, de una realidad plural –también desde el punto de vista del Derecho–. No hay un único modelo de familia. Encontramos familias matrimoniales y familias no matrimoniales, familias monoparentales y familias reconstituidas con hijos procedentes de matrimonios anteriores, familias que excluyen a los hijos en su planteamiento de vida, familias formadas por parejas homosexuales, casadas o no, con hijos o sin ellos...

Las convivencias y las uniones de hecho. Uniones entre personas del mismo sexo

El comienzo de la vida familiar no se anuda a la celebración del

² El *Instrumentum Laboris* nace de las respuestas al cuestionario del *Documento Preparatorio*, dado a conocer públicamente en el mes de noviembre de 2013.; Vid. *Instrumentum Laboris* «Los desafíos pastorales de la familia en el contexto de la evangelización», sínodo de los Obispos. III Asamblea General Extraordinaria. Ciudad del Vaticano, 2014.

matrimonio. Por el contrario, es cada vez más frecuente el inicio de una convivencia que, en algunas ocasiones, se presenta como un periodo prematrimonial de prueba, que en otras muchas no es más que la posibilidad de vivir juntos sin tomar una decisión definitiva.

El Derecho, como instrumento que concreta las políticas familiares, no ha recogido más que intentos fragmentarios en respuesta a los problemas de los jóvenes para acceder al empleo y garantizar cierta estabilidad laboral, para alquilar o adquirir una vivienda digna o para afrontar la llegada de los hijos.

Ante las reticencias de comprometerse en matrimonio y la proliferación de parejas de hecho, un registro para las parejas de hecho establecido por un ayuntamiento fue el detonante de las regulaciones autonómicas sobre las consecuencias jurídicas de estas convivencias. Este movimiento legislativo se paralizó cuando el legislador estatal –que no ha llegado a dictar una ley de parejas de hecho– modificó el Código Civil para permitir el matrimonio de personas del mismo sexo³.

³ Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio (BOE n.º 157, de 2 de julio de 2005).

Separación y divorcio. Situación de los hijos y de quienes se quedan solos. Consumismo e individualismo

Partiendo de que el consumismo tiene fuertes consecuencias sobre la calidad de las relaciones familiares (centradas cada vez más en el «tener» que en el «ser»), el *Instrumentum Laboris* recuerda las expresiones del papa Francisco sobre la cultura de lo provisional y del descarte, «que incide fuertemente sobre la frágil perseverancia de las relaciones afectivas y, con frecuencia es causa de profundo malestar y precariedad de la vida familiar»⁴.

Efectivamente podemos considerar que consumismo e individualismo han penetrado en nuestro Derecho de familia. Un ejemplo es la Ley 15/2005, 8 de julio, que modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio⁵. Desde 1981, año en el que se introdujo el divorcio, la ley lo concebía como último recurso al que podían acogerse los cónyuges. Por eso, sólo procedía cuando era evidente que, tras un dilatado período de separación, su reconciliación ya no era factible. Se exigía la demostración del cese efectivo

⁴ § 74 *Instrumentum Laboris...*, cit.

⁵ BOE n.º 163, de 9 de julio de 2005.

de la convivencia conyugal, o de la violación grave o reiterada de los deberes conyugales, «una suerte de pulso impropio tendido por la Ley a los esposos, obligados bien a perseverar públicamente en su desunión, bien a renunciar a tal expresión reconciliándose»⁶. En ningún caso, el matrimonio podía disolverse como consecuencia del solo acuerdo de los cónyuges. La reforma de 2005 cambia esta orientación bajo el estandarte de la libertad. «La reforma que se acomete –señala la exposición de motivos– pretende que la libertad, como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, tenga su más adecuado reflejo en el matrimonio. El reconocimiento por la *Constitución* de esta institución jurídica posee una innegable trascendencia, en tanto que contribuye al orden político y la paz social, y es cauce a través del cual los ciudadanos pueden desarrollar su personalidad». Se considera que el respeto al libre desarrollo de la personalidad justifica reconocer mayor trascendencia a la voluntad de la persona cuando ya no desea seguir vinculado con su cónyuge. El ejercicio del derecho a no continuar casado no se hace depender de la

⁶ Exposición de motivos de la Ley 15/2005, de 8 de julio, de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio.

demostración de la concurrencia de causa alguna, pues la causa determinante no es más que el fin de esa voluntad expresada en su solicitud. Para la interposición de la demanda de divorcio sólo se requiere que hayan transcurrido tres meses desde la celebración del matrimonio, salvo que el interés de los hijos o del cónyuge demandante justifique la suspensión o disolución de la convivencia con antelación, y que en ella se haga solicitud y propuesta de las medidas que hayan de regular los efectos derivados de la separación. De este modo se evitan enfrentamientos innecesarios (lo que sobre todo es beneficioso para los hijos comunes) y se consigue que el divorcio sea más económico y rápido. De aquí que se hable de «divorcio exprés»⁷.

⁷ La expresión «divorcio exprés» se asocia a los divorcios por Internet, tramitados por la red, siempre que los cónyuges hayan detallado antes como será su disposición familiar y económica después de la sentencia. El importe oscila entre los 400 y los 550 euros y los cónyuges pueden tener preparado su convenio regulador en menos de 24 horas. Si no existen hijos, ni pensiones compensatorias o reparto de bienes gananciales, el divorcio puede ser efectivo en un periodo comprendido entre el mes y medio y los dos meses, dependiendo del volumen del juzgado y si este tiene capacidad para la celebración de juicios rápidos para los procedimientos de mutuo acuerdo, periodo se podría ver reducido a diez o quince días.

La libertad de la persona, derecho constitucional impulsor de esta reforma legislativa, puede utilizarse en beneficio de un individualismo egoísta. Una ley de estas características permite usar y abusar de las personas y consumir relaciones matrimoniales sin asumir las responsabilidades que entrañan. También es preciso reconocer que esta regulación evita el enquistamiento de problemas familiares que en el curso de los procesos judiciales no hacen sino deteriorar las relaciones entre las personas y, en su caso, dañar a los hijos.

Lo mismo puede decirse de la mentalidad consumista en relación con las posibilidades de «tener un hijo a toda costa» que ofrecen la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida⁸ y la Ley de Adopción Internacional⁹. Por la vía de la fecundación *in vitro* y técnicas similares o por la vía de la adopción, parejas que no han tenido hijos biológicos pueden llegar a formar una familia con hijos. Incluso vemos cómo algunas personas recurren a la maternidad subrogada (buscan una madre de alquiler) para cumplir sus deseos de maternidad o paternidad. La adopción puede

presentarse como una posibilidad de «adquirir» un hijo para la familia, hasta el punto de haber quien llega a «comprar» un hijo.

Pero estas realidades y las posibilidades que abren estas leyes pueden mirarse y vivirse de otra forma mucho más sana: son instrumento de formación de las familias, signo de la apertura a la vida de personas generosas, cauce para proporcionar una vida familiar normalizada a niños que carecen de esta posibilidad...

Debemos insistir en que el Derecho no es sino un instrumento para la resolución de conflictos sociales y es la instrumentación de las normas lo que puede alimentar el consumismo y fragilidad en las relaciones familiares. El Derecho, cuando ordena la vida social, puede ser utilizado a favor del hombre o en su contra.

Por otra parte, en relación con las crisis de la pareja debemos mencionar una reforma normativa en marcha. Teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo y las normativas de las Comunidades Autónomas que recogen la custodia compartida en sus leyes (Aragón y Valencia), la de la Comunidad que no se posiciona preferentemente por ningún modelo de custodia (Navarra), o la que tampoco establece literalmente

⁸ BOE n.º 126, de 27 de mayo de 2006.

⁹ Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional (BOE n.º 312, de 29 de diciembre de 2007).

preferencia por la guardia y custodia compartida (Cataluña), el Anteproyecto de Ley sobre el ejercicio de la corresponsabilidad parental en caso de nulidad, separación y divorcio, informado por el Consejo de Ministros¹⁰, propone una modificación del Código Civil introduciendo la custodia compartida.

Violencia y abuso

Constituye una preocupación social en relación con la familia el incremento de la violencia intrafamiliar. Son muchas las manifestaciones de violencia dentro de las familias: violencia entre la pareja, violencia de los padres hacia los hijos, violencia de los hijos hacia los padres o los abuelos, violencia entre los hermanos.

La violencia de género ha tenido desarrollo normativo a través de Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género¹¹. Tiene por objeto ac-

tuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. No es propiamente una ley de protección de la familia, pero establece medidas de protección cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar la violencia y prestar asistencia a sus víctimas que se dan dentro de la familia.

Presiones externas a la familia

La repercusión de la actividad laboral en la familia. Conciliación de la vida familiar y laboral

El párrafo 70 del *Instrumentum Laboris* pone el dedo en la llaga en lo que se refiere a las dificultades que genera para la familia la

¹⁰ Llevado al Consejo de Ministros el 19 de julio de 2013.

¹¹ En los últimos años se han producido en el Derecho español avances legislativos en materia de lucha contra la violencia de género, tales como la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros; la Ley Orgánica 15/2003,

de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, o la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica; además de las leyes aprobadas por diversas Comunidades Autónomas, dentro de su ámbito competencial. Todas ellas han incidido en distintos ámbitos civiles, penales, sociales o educativos a través de sus respectivas normativas.

regulación actual de la actividad laboral. «Es unánime la referencia al impacto de la actividad laboral en los equilibrios familiares». La primera cuestión que resalta el texto es el problema de organizar la vida familiar común en el contexto de una repercusión dominante del trabajo, que exige de la familia cada vez mayor flexibilidad. En el desorden social de los valores imperantes, la familia cede ante las exigencias del trabajo. Competen al Derecho laboral la regulación de las relaciones de trabajo, incluidas las condiciones en las que este se desarrolla (jornada laboral, permisos, vacaciones...), el establecimiento de las medidas de protección a los trabajadores y trabajadoras durante la relación laboral y cuando esta se extingue (suspensión del contrato de trabajo por riesgo durante el embarazo, por maternidad, por acogimiento o adopción, reducción de jornada por cuidado de hijos o familiares, protección frente al despido, etc.) e, incluso, las medidas que promueven la contratación de trabajadores con cargas familiares.

El Derecho del Trabajo ha ido orientándose hacia una mayor flexibilidad y precariedad de la relación laboral. La Ley 3/2012 de medidas urgentes de reforma del mercado laboral introduce nuevas formas en la organización del trabajo como el teletrabajo, que encaja perfectamente en el

modelo productivo y económico que se persigue, al favorecer la flexibilidad de las empresas en la organización del trabajo, incrementar las oportunidades de empleo y optimizar la relación entre tiempo de trabajo y vida personal y familiar. Se modifica, por ello, la ordenación del tradicional trabajo a domicilio para dar acogida, mediante una regulación equilibrada de derechos y obligaciones, al trabajo a distancia basado en el uso intensivo de las nuevas tecnologías. En lo que se refiere al despido, se incentiva que mediante la autonomía colectiva se establezcan prioridades de permanencia ante la decisión de despido de determinados trabajadores, tales como aquellos con cargas familiares, los mayores de cierta edad o personas con discapacidad.

La crisis económica actual ha ido marchitando las conquistas que tanto costaron a los trabajadores en otros momentos de la historia. Aparentemente la protección de la maternidad y algunas medidas que afectan a la familia permanecen como derechos consolidados. Sin embargo, el hecho de que se contemplen como posibilidades para el trabajador y no como obligaciones para el empresario, junto a la precariedad del mercado laboral, convierten estos derechos –que vienen a cuidar a la familia– en humo.

La protección que se otorga a los intereses familiares es fragmentaria y, a pesar de los cambios normativos de los últimos tiempos, no se han introducido cauces de atención a la familia que coloquen a esta en el lugar de protección que apunta el artículo 39 de la *Constitución*. Por una parte, la normativa deja un margen de flexibilidad para la eficacia de los derechos de los trabajadores que, en un contexto de crisis económica como el actual, convierte en papel mojado lo reconocido en las leyes. Por otra, el hecho de que las cargas recaigan sobre el empresario, disuade a la hora de contratar trabajadores con circunstancias familiares exigentes y favorece la cultura que prioriza la empresa sobre la familia.

Sigue siendo necesaria la reflexión que proponía María José López en 2003 sobre la conciliación de la vida familiar y laboral: «Aun así, quedan todavía algunas cuestiones pendientes que deben resolverse si se quiere otorgar plena eficacia a estos derechos, y que giran principalmente en torno a dos puntos: qué bienes jurídicos han de ser objeto de protección y qué medios deben articularse para articular dicha tutela»¹². En

¹² M. J. LÓPEZ ÁLVAREZ, «La incidencia de las responsabilidades familiares en el contrato de trabajo», en ADROHER BIOSCA, SALOMÉ, y NÚÑEZ PARTIDO, *Juan Pedro*,

cuanto a los bienes jurídicos, además del nacimiento de los hijos, el Derecho ha ido atendiendo –aunque deficitariamente a los primeros años de vida de los hijos–, pero cada vez con más fuerza la presencia de ancianos necesitados de cuidado en las familias reclama una atención por el Derecho. En lo que se refiere a los medios empleados, las normas de protección no deben generar como efecto perverso la desincentivación de la contratación de las mujeres por ser el sector de población sobre el que siguen recayendo fundamentalmente las cargas familiares. La crisis económica y la inestabilidad del mercado de trabajo no hacen sino agravar estos efectos.

El fenómeno migratorio y la familia

La incidencia de las migraciones sobre el tejido familiar obliga a una reflexión seria sobre las políticas migratorias y su reflejo en distintos sectores de la legislación: el Derecho de extranjería, el Derecho laboral, el Derecho de la educación y el propio Derecho internacional privado de la familia.

Esta normativa no debe prescindir del hecho incontestable: la migración desde los países pobres a los países desarrollados no es fruto

familia y Trabajo. Instituto Universitario de la Familia. Universidad Pontificia Comillas, 2003, p. 87.

de la libertad de las personas que migran sino una imposición de la realidad: «para hacer frente a los problemas de subsistencia, los padres y, en número creciente, las madres, se ven obligados a abandonar la familia por motivos laborales»¹³.

El Derecho de extranjería puede favorecer o dificultar la vida en familia del inmigrante. Para que la reunión de la familia sea posible en el país de acogida, las normas que regulan la entrada de extranjeros en España deben ofrecer un trato especialmente favorable a los familiares del extranjero que se encuentra en nuestro territorio. Los visados de entrada y los permisos de residencia deben entender necesariamente justificada la llegada y establecimiento de la familia de los extranjeros residentes. Aunque extraer esta consecuencia del derecho a vivir en familia que corresponde a toda persona resulte sencillo, lo cierto es que su concreción en las normas no está exenta de dificultades. Debe establecer quiénes son los familiares que se benefician de ese tratamiento privilegiado (cónyuge, hijos, padres, hermanos, pareja de hecho, novio o novia que quiere contraer matrimonio en España...), es decir, quiénes forman la familia para el Derecho de extranjería. Debe determinar-

se si se trata de un derecho del extranjero que se encuentra en el país de acogida, un derecho del que quedó en el país de origen o una concesión del Estado al que se ha migrado. Si es un derecho, ¿está sometido a condición?, ¿qué requisitos podrán pesar sobre él?, ¿hasta qué edad están comprendidos los hijos? Y los abuelos, ¿pueden reagruparse desde cualquier edad?, ¿la ruptura del matrimonio lleva consigo la pérdida de la autorización para residir en España?, ¿son precisas condiciones determinadas en cuanto a los ingresos familiares para que sea posible la reagrupación?, ¿existen requisitos respecto a la vivienda?

En relación con la familia inmigrante, no debemos obviar la desconfianza que pesa sobre los matrimonios celebrados por extranjeros con españoles o con extranjeros residentes legales en España. La suspicacia que despiertan los matrimonios de conveniencia ha generado dificultades en el ejercicio del derecho a contraer matrimonio y los encargados del Registro Civil están obligados a detectar la veracidad del consentimiento matrimonial prestado en el extranjero o que quiera prestarse en España¹⁴. De-

¹³ § 72 *Instrumentum Laboris...*, cit.

¹⁴ La Dirección General de los Registros y del Notariado ha dictado dos instrucciones al respecto: la Instrucción de 9 de enero de 1995 sobre expediente previo al matrimonio cuando uno de los

bemos señalar con firmeza que el legítimo interés del Estado en controlar sus fronteras no le autoriza a privar de contenido al derecho a formar una familia que corresponde a todo ser humano cualquiera que sea su nacionalidad. Debe encontrarse un equilibrio entre la lucha contra los matrimonios de conveniencia y el reconocimiento del derecho a contraer matrimonio y este equilibrio se alcanza a través de instrumentos adecuados de control de la validez del consentimiento matrimonial.

No basta, sin embargo, con ajustar la legislación de extranjería o las normas de Derecho internacional privado relativas a la celebración del matrimonio, es esencial que la familia inmigrante esté protegida por derechos sociales que hagan posible la vida familiar al extranjero en un país que no es el suyo de origen. Son precisas normas específicas en el Derecho sanitario, en el Derecho que regula el acceso a la vivienda, en el Derecho del sistema educativo, etc.

Tomemos estas últimas como ejemplo. La presencia de niños inmigrantes en el sistema educativo ha obligado a este a una adaptación. «En un contexto de incorporación

contrayentes está domiciliado en el extranjero, y la Instrucción de 31 de enero de 2006 sobre los matrimonios de complacencia.

creciente de población extranjera en nuestro país, los sistemas educativos de las regiones receptoras definen y desarrollan sus políticas educativas tomando en consideración, de manera sustantiva, la tarea de diseñar adecuados protocolos de acceso, acogida y atención al conjunto de nuevos alumnos que, de manera creciente y estable, se incorporan a una nueva realidad social, cultural y escolar»¹⁵. La escolarización obligatoria y los principios de no discriminación y de igualdad de oportunidades –verdaderos logros sociales¹⁶– no deben ceder por la condición de extranjeros de los niños. Pero para que el sistema alcance sus objetivos son necesarias actuaciones que requieren de un respaldo jurídico. Es preciso que se contemple en el sistema educativo cómo afrontar el ingreso de alumnos sin conocimientos de la lengua de enseñanza, cómo incorporar al sistema alumnos que proceden de otra ordenación de los

¹⁵ J. A. LUENGO LATORRE, «Inmigración y educación en la Comunidad de Madrid», en I. E. LÁZARO GONZÁLEZ e I. CULEBRAS LLANA, *Nuevos retos que plantean los menores extranjeros al Derecho*, IV Jornadas sobre Derecho de los Menores. Universidad Pontificia Comillas, 2006, p. 263.

¹⁶ MARINA LOVELACE GUIASOLA, «Nuevos retos que plantean los menores extranjeros o hijos de extranjeros al Derecho. Integración y educación. Experiencia de Integración en el sistema escolar de los menores extranjeros o hijos de extranjeros», *cit.*, p. 255.

estudios, con niveles diferentes, con fortalezas y deficiencias distintas a las que caracterizan a los alumnos españoles.

Pobreza y lucha por la subsistencia

España ha sido, tradicionalmente, uno de los países con mayor riesgo de pobreza infantil. Las debilidades del mercado de trabajo, la especial vulnerabilidad de algunos hogares con niños y, sobre todo, la insuficiencia de la red de protección social, son algunos de los factores que explican este mayor riesgo diferencial¹⁷. La mayor extensión del empleo con bajos salarios que en otros países, la propensión al endeudamiento de las familias españolas, la especial vulnerabilidad de los hogares monoparentales y, sobre todo, la insuficiencia de la red de protección social, con prestaciones

familiares muy bajas, son algunos de los factores que, combinados, dan forma a una de las mayores tasas de pobreza infantil del conjunto de países que forman la Unión Europea. Entre esos factores, tradicionalmente han sido los problemas del mercado de trabajo y la insuficiencia de las prestaciones monetarias los determinantes de las mayores dificultades de los hogares con niños para escapar de la pobreza¹⁸.

En general, los países que han tenido más éxito en este ámbito son los que han combinado una red suficiente de prestaciones con extensos servicios de apoyo a las familias con hijos, acompañados, además, de políticas de fomento del empleo, de conciliación de la vida laboral y familiar y diferentes tipos de reducciones impositivas, prestaciones monetarias y sistemas públicos de cuidados infantiles. Un elemento crucial para luchar contra la pobreza de las familias es el funcionamiento eficiente de la red de servicios sociales. La ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha llevado a cabo una revisión profunda del conjunto de

¹⁷ Los resultados sobre las tendencias y las características de la pobreza infantil ofrecen un retrato claramente desfavorable de la realidad social española: la pobreza es una situación extendida en los menores de dieciocho años, siendo mucho mayor que en la mayoría de países de la Unión Europea y con una marcada tendencia al alza, avivada, además, por la severidad de la crisis económica. Puede verse un análisis de la situación en el magnífico estudio: O. CANTÓ SÁNCHEZ y L. AYALA CAÑÓN, *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*. UNICEF Comité Español, marzo 2014.

¹⁸ O. CANTÓ, C. GRADÍN y C. DEL RÍO, «What helps households with children in leaving Poverty? Evidence from Spain», *Research on Economic Inequality* vol. 14, 2007, pp. 1-29.

disposiciones relativas del completo estatuto jurídico de la Administración local. Esta reforma ha generado preocupación respecto al funcionamiento de los servicios sociales. Altera las competencias municipales. El municipio es la administración más cercana al ciudadano y, por ello, con mayores posibilidades de detectar y paliar las situaciones de pobreza que afectan a las familias¹⁹.

¹⁹ A partir del 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local. Previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Conclusión: ¿cómo afrontar los nuevos desafíos?

Son muchas las cuestiones en el cuadro normativo reciente que podríamos haber mencionado como la mediación familiar (mecanismo para resolver conflictos), el derecho de alimentos, el tratamiento fiscal de la familia, etc. La impresión general de este panorama normativo amplio y variado puede ser la de un mosaico de reglas que vienen a apagar los fuegos de diferentes urgencias. Efectivamente han proliferado las normas internacionales, europeas y estatales que afectan a la familia. No obstante, no hay claridad de una visión unitaria y plural de la familia en el Derecho. Se echan de menos en él unas líneas de política legislativa claras que trasciendan a los intereses coyunturales de las estrategias de los partidos políticos. Los desafíos a los que se enfrentan familia y Derecho reclaman una seria reflexión que dé respuesta a una cuestión básica: qué puede ofrecer el Derecho a las familias hoy. ■