



**CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA**

**INFORME SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATIR LA  
POBREZA EN ESPAÑA**

Sesión ordinaria del Pleno de 25 de enero de 2017

# INDICE

---

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>1. MARCO GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA .....</b>	<b>7</b>
1.1. La pobreza como objetivo de las políticas europeas .....	7
1.2. Estrategias de ámbito estatal y autonómico: los planes de inclusión social .....	17
1.3. Pobreza y protección social en España.....	24
1.4. El papel de la protección social y del nivel asistencial.....	34
<b>2. EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS EN SITUACIONES DE NECESIDAD.....</b>	<b>43</b>
2.1. Pensiones no contributivas y asistenciales .....	43
2.2. Los subsidios y ayudas de naturaleza asistencial por desempleo .....	55
2.3. Las prestaciones familiares y el apoyo a las familias .....	62
2.4. Las rentas mínimas y ayudas de emergencia de las CCAA.....	73
2.5. Consideraciones sobre el sistema de garantía de rentas en su conjunto .....	85
<b>3. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS A PERSONAS CON BAJOS RECURSOS.....</b>	<b>89</b>
3.1. Servicios sociales .....	90
3.2. Atención a la dependencia.....	107
3.3. Sanidad y atención sociosanitaria.....	110
3.4. Educación .....	121
3.5. Vivienda .....	140
3.6. Consideraciones sobre la prestación de servicios básicos en su conjunto .....	159
<b>4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....</b>	<b>161</b>

## INTRODUCCIÓN

El análisis de la pobreza en España, la indagación sobre sus causas y detonantes y, sobre todo, la evaluación de los dispositivos existentes o necesarios para prevenirla y combatirla vienen siendo objeto de permanente estudio por parte de este organismo, prácticamente desde su creación. Recuérdese que ya en el año 1996, el CES aprobaba su Informe 8/96 sobre pobreza y exclusión social en España. Junto al seguimiento de este problema en la Memoria anual sobre la realidad socioeconómica de España, el CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las medidas contempladas en sucesivos Planes Nacionales de inclusión Social, comprensivos de la estrategia integral de ámbito estatal para abordar este fenómeno. También ha dictaminado diversos proyectos normativos que afectaban a diferentes vertientes de la lucha contra la pobreza en España. Sin ánimo de exhaustividad, cabe mencionar el Dictamen 06/2007 sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción o, más, el Dictamen 2/2015 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Tercer Sector de Acción social en España. El Informe 3/2013 sobre distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos consideraba la pobreza como efecto más extremo de la desigualdad en la distribución de la renta en el contexto de un análisis más amplio sobre estas cuestiones y el papel redistributivo de las distintas políticas públicas.

También en el ámbito comunitario, la preocupación por el problema de la pobreza y el desafío de la inclusión social han ido ganando importancia en el desarrollo de la Estrategia 2020. Por su parte, el método abierto de coordinación en protección social e inclusión social (MAC) ha servido para fijar objetivos comunes en el ámbito de la lucha contra la pobreza, visibilizar las iniciativas de los países en orden a la consecución de los mismos a través de los Planes Nacionales de inclusión social, así como disponer de información sobre los avances y las rémoras en este ámbito a través del Informe que elabora anualmente el Comité de Protección Social, junto a las recomendaciones por país. En este mismo marco, se ha impulsado el desarrollo de indicadores comunes y homogéneos para la medición del riesgo de pobreza y la exclusión social, un proceso que sigue en marcha con la finalidad de ir mejorando el reflejo a través de indicadores cuantitativos de una realidad tan compleja y multidimensional como la pobreza y la exclusión social. A raíz de la divulgación de estos indicadores europeos principalmente, la tasa de riesgo de pobreza monetaria, (que mide los ingresos relativos) y el indicador AROPE, de riesgo de pobreza y/o exclusión social, (que complementa la dimensión monetaria con otras circunstancias de los hogares referidas al trabajo de sus miembros y a una serie de carencias materiales) se ha dado a conocer la importancia y la persistencia del fenómeno de la pobreza relativa incluso en las sociedades europeas más

desarrolladas económicamente. Sin embargo, tanto o más necesario que el diagnóstico sobre las dimensiones y los perfiles de la pobreza lo es el del conocimiento y la evaluación de los instrumentos que se están desarrollando para dar respuesta a un fenómeno presente, en mayor o menor medida, en todos los países de la Unión Europea.

No se pretende pues contribuir al debate académico que se encuentra abierto sobre el concepto, la dimensión cuantitativa y cualitativa exacta de la pobreza o la mejor manera de aproximarse estadísticamente a ella. Numerosos estudios en los últimos años han contribuido a dibujar el diagnóstico, la magnitud y los perfiles de la pobreza en España. Baste dar por sentada la necesidad de continuar perfeccionando los indicadores disponibles para incorporar más variables que definan con mayor exactitud las situaciones de precariedad material (gasto, endeudamiento, ahorro y activos financieros, relación con la vivienda) e inmaterial (integración, red social y familiar, necesidades sanitarias insatisfechas, percepción personal sobre la propia situación social, brecha digital, participación social, etc.).

Este informe trata de aproximarse al mosaico de medidas, programas, prestaciones o ayudas que, fundamentalmente desde el ámbito de las políticas públicas, se orientan específicamente a combatir la pobreza.

Bien es cierto que, erradicar la pobreza y -en un sentido más amplio-, la exclusión social y la desigualdad constituye un ambicioso objetivo que requeriría, en la perspectiva del largo plazo, asumir importantes transformaciones en el sistema económico, fiscal, educativo, de relaciones laborales y protección social así como, en general, numerosos ámbitos de las políticas públicas. Desbordaría el ámbito de este informe pretender abordar todas aquellas que podrían contribuir, siquiera de forma preventiva o indirecta, a la lucha contra la pobreza. Valga a estos efectos, como punto de partida, el trabajo ya realizado por el CES en su mencionado Informe 3/2013 sobre Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos y en otros más recientes como el Informe 2/2014, sobre la Situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad.

El cometido de este informe pretende resultar más acotado y pragmático. Incluso en los años de bonanza económica, España registraba niveles elevados de pobreza, indicando la persistencia de problemas estructurales y la necesidad de conferir más importancia a la prevención y erradicación de este problema en la orientación del conjunto de las políticas. La situación de los niños y las niñas que crecen en hogares sin recursos es especialmente preocupante, de modo que la pobreza infantil debe tenerse muy presente, del mismo modo que no hay que olvidar la perspectiva de género. La crisis de los últimos años ha empeorado considerablemente las condiciones de vida y la situación económica de las familias, especialmente de las que ya partían de una posición más

desfavorable o vulnerable. Y el sistema español de protección social no estaba preparado para responder a un aumento de las demandas de ayuda social de tal intensidad como la que se ha producido. Por ello, sin perjuicio de la necesidad de proporcionar respuestas eficaces a las necesidades más perentorias de las personas que se encuentran en situaciones carenciales como consecuencia de la reciente crisis, es importante abordar con carácter estructural y estable la mejora del conjunto de medidas de protección de las personas y hogares en situación de pobreza, partiendo de un conocimiento riguroso de las mismas.

Bien es sabido que el enfoque puramente asistencialista de la lucha contra la pobreza se encuentra plenamente superado. De hecho, esta vertiente de la protección se contempla hoy en día como una pieza más dentro de las políticas de inclusión social, que comprenden tanto las políticas activas de empleo como la asistencia mediante políticas de rentas mínimas y el acceso a unos servicios públicos de calidad.

Partiendo de ese planteamiento, en este momento, resulta oportuno revisar desde el punto de vista de su eficacia y equidad el esquema vigente de medidas contra la pobreza entendiendo como tales todos los dispositivos de apoyo social que requieren prueba de recursos para el acceso a los mismos, incluyendo tanto las transferencias económicas de carácter no contributivo o asistencial diseñadas como garantía de rentas en diversos supuestos (prestaciones no contributivas, subsidios asistenciales y rentas mínimas, entre otros) como los servicios básicos o ayudas en especie dirigidos a los colectivos más desfavorecidos, haciendo especial hincapié entre ellos en los servicios sociales, la educación, la sanidad, la atención a la dependencia, así como la vivienda.

Valga adelantar que, en el intento de aproximación a ese mosaico de medidas, la elaboración de este informe ha chocado con las dificultades propias de abordar una materia en la que concurren diversos niveles competenciales. Se han puesto en evidencia, asimismo, las tradicionales carencias de información en el ámbito de los servicios sociales, una dimensión de las políticas sociales que, precisamente por su elevada descentralización tanto a nivel autonómico como local, se presta a una diversidad de respuestas y a un importante grado de innovación. Es sabido que en estos años de crisis administraciones de diferente nivel han lanzado iniciativas de lucha contra la pobreza en algunas de sus dimensiones, aunque se carece de un sistema de recogida de información sistematizada que compile estas experiencias.

Por otro lado, la oportunidad de este informe queda reforzada por el compromiso en vigor, contemplado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, así como por el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 actualmente en vigor, de abordar una reordenación integral

de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema.

En el ámbito del diálogo social, también los interlocutores sociales se hicieron eco de la necesidad de visualizar el conjunto de ayudas existentes, a través de un mapa completo de prestaciones sociales y subsidios de desempleo que debería haberse elaborado antes de finales de 2014, así como de mejorar la eficacia y eficiencia de los mecanismos de protección social. Así se recogía, entre otros compromisos, en el Acuerdo de 29 de julio de 2014, de Propuestas para la Negociación Tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo (apartado 5), donde se coincidía en la necesidad de profundizar en la protección social de las personas más alejadas del mercado de trabajo y/o en riesgo de exclusión social para que el crecimiento y las oportunidades lleguen a todos.

A partir de esta introducción, el Informe se estructura en tres capítulos. El primer capítulo aborda la descripción del marco general de las políticas de lucha contra la pobreza, con una aproximación general a los objetivos y las prioridades en materia de lucha contra la pobreza en el ámbito de la UE, experiencias comparadas y, en este contexto, un recordatorio sobre los objetivos y medidas contra la pobreza contempladas en el Plan Nacional de Inclusión Social del Reino de España 2013-2016, como hoja de ruta de ámbito estatal, incluyendo asimismo una referencia a los Planes y estrategias autonómicas con la misma finalidad. En un segundo capítulo se analiza el sistema de garantía de rentas en situaciones de necesidad vigente en la actualidad, revisando las distintos prestaciones, subsidios y ayudas del nivel no contributivo y asistencial de carácter económico (independientemente de las administraciones competentes al respecto) para acabar con una valoración del conjunto de todas las ayudas económicas. El tercer capítulo se ocupa del acceso y la eficacia de los principales servicios básicos responsabilidad del sector público desde la óptica de su función compensadora de la situación más vulnerable de las personas sin recursos, sin olvidar el papel desempeñado por el Tercer Sector de acción social en todo este entramado, en su función de cooperación con los servicios sociales públicos. Por último, el apartado de conclusiones y propuestas recapitula las principales reflexiones derivadas de los distintos apartados del Informe.

## **1. MARCO GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**

### **1.1. La pobreza como objetivo de las políticas europeas**

Las políticas que dan sustento al modelo social europeo están dirigidas a garantizar una sociedad europea más inclusiva e igualitaria. Encuadradas en ese ámbito, se ha desarrollado además una política europea específica de lucha contra la pobreza y la exclusión social que, desde la Estrategia de Lisboa y posteriormente en el ámbito de la Estrategia Europa 2020, ha ido ganando peso y relevancia en la agenda política europea. No en vano, se han dado pasos muy importantes en términos de objetivos políticos, iniciativas comunitarias, métodos de coordinación y gobernanza así como en lo que a estadísticas e indicadores comunitarios se refiere (cuadro 1)<sup>1</sup>.

#### *LA POBREZA HA GANADO PESO Y RELEVANCIA EN LA AGENDA POLÍTICA EUROPEA*

En el terreno de los objetivos, la Estrategia de Lisboa se propuso “erradicar la pobreza” para el año 2010. Se trataba de un objetivo ambicioso aunque, lo cierto es que, a pesar del fuerte crecimiento económico experimentado por Europa hasta el comienzo de la crisis, los niveles de pobreza siguieron siendo elevados, lo que constataba la carencia de una política social fuerte capaz de lograr reducir dichos niveles, que se habían mantenido constantes durante dos décadas.

Esta situación coincidió con el fin de la Estrategia de Lisboa y la puesta en marcha de una nueva estrategia para los próximos diez años, lo que generó la demanda por parte de algunas organizaciones sociales europeas de un refortalecimiento de la Europa social. Encuadrada en ese contexto, la Estrategia Europea 2020 nació con el propósito de marcar un nuevo objetivo de la UE, consistente en lograr que Europa creciera no sólo de forma inteligente y sostenible, sino además, integradora. Para ello, incidió de manera especial en la necesidad de reducir de la pobreza, estableciendo, por primera vez, un objetivo cuantitativo al respecto: reducción de 20 millones de personas en situación de pobreza para el año 2020. Se trataba de un objetivo menos ambicioso que el de la estrategia precedente (aunque quizás más realista) pero sobre todo, se avanzaba en concreción y especificidad.

Por otro lado, la Estrategia Europa 2020 ha logrado reforzar el enfoque multidimensional de la pobreza, ampliando el foco de los aspectos estrictamente monetarios a otros que afectan directamente a la calidad de vida de las personas (educación, sanidad, participación social, entre otros), lo que ha requerido el desarrollo

---

<sup>1</sup> Para más detalle, revista CAUCES, *La política europea contra la pobreza y la exclusión: avances y retos*, nº32.

de indicadores cada vez más sofisticados y completos, en consonancia con el desarrollo teórico del problema.

Así, una de las principales aportaciones de las políticas comunitarias en este terreno ha sido la propia definición estadística de riesgo de pobreza que más se maneja en estos momentos, implantada a través de Eurostat que mantiene un panel de indicadores nutrido de las Encuestas nacionales elaboradas conforme a criterios homogéneos (en el caso de España, la Encuesta de Condiciones de Vida que elabora el INE). Aunque esta definición no está exenta de limitaciones<sup>2</sup>, ha servido incuestionablemente para visibilizar el problema e introducirlo en el debate público (recuadro 1).

#### RECUADRO 1

#### LAS DEFINICIONES ESTADÍSTICAS DE POBREZA ESTABLECIDAS A NIVEL EUROPEO

Eurostat estableció una definición de riesgo de pobreza monetaria basada en los ingresos, posteriormente ampliada a través del indicador de riesgo de pobreza y/o exclusión social (ARPE), incorporando otros aspectos que sirven para aproximarse al riesgo de exclusión social, como la intensidad del trabajo y la incidencia de una serie de situaciones carenciales.

**ARPE:** porcentaje de personas que se encuentran en alguna o algunas de las siguientes condiciones.

**Riesgo de pobreza monetaria** (habitualmente utilizado cuando se habla de “pobreza” o “riesgo de pobreza): porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales equivalentes después de las transferencias sociales. El periodo de referencia de los ingresos es el año anterior al de la encuesta. A título de ejemplo, el umbral de ingresos que define el riesgo de pobreza monetaria en España se situaba en 2015 en 8.010,9 € anuales para un hogar unipersonal (9.335 € con alquiler imputado) o en 16.823€ (19.603€ con alquiler imputado) para un hogar formado por dos adultos y dos menores.

**Intensidad de trabajo del hogar:** porcentaje de personas entre 0 y 59 años que viven en hogares cuyos miembros en edad de trabajar (personas de 18 a 59 años, excepto individuos entre 18 y 24 años que viven con al menos uno de sus padres y son económicamente inactivos) lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia de los ingresos (año anterior al de la encuesta). Esta variable se aplica a personas de 0 a 59 años, excepto menores de 25 años que viven solos y son inactivos y menores de 25 años que viven con personas de 60 años o más sin que haya en el hogar ningún miembro de 25 a 59 años. El porcentaje no coincide con la suma de porcentajes de las intersecciones porque la categoría “no aplicable” está excluida del análisis (para la construcción de las intersecciones, sin embargo, dicha categoría se computa como un “no”).

**Privación material severa:** porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida

<sup>2</sup> Entre otros aspectos, cabe mencionar el hecho de que no incorpore cuestiones tan determinantes como la situación financiera en su conjunto (es decir, gastos además de ingresos, endeudamiento, situación patrimonial); tampoco refleja el efecto de las prestaciones no monetarias, es decir, en especie. No se trata de un indicador que mida en términos absolutos la pobreza, sino que informa sobre la “pobreza relativa”, es decir, en comparación con la situación del resto de la población que determina la fijación del “umbral de riesgo de pobreza”. Por ello, se suele señalar que lo que mide este indicador es la desigualdad en la parte inferior de la distribución de los ingresos (señala una distancia con los ingresos medios de la mayoría de la población).



de carne, pollo, pescado o proteína equivalente al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.

Todo ello, además, ha ido acompañado de un conjunto de propuestas y orientaciones políticas de la Comisión y dirigidas a los Estados miembros con el fin de lograr un crecimiento inclusivo. De entre ellas destaca la Recomendación de Inclusión Activa, puesta en marcha en el marco de la Estrategia de Lisboa y sobre la que se han sustentado buena parte de las orientaciones posteriores en la materia. En ella se establecen tres ámbitos de actuación de las políticas de inclusión: 1) políticas activas para un mercado de trabajo inclusivo, dirigidas a las personas con mayores dificultades de empleabilidad; 2) asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas; y 3) el acceso a unos servicios públicos de calidad<sup>3</sup>.

Ya en el ámbito de la Estrategia Europa 2020, la Comisión aprobó, como una de sus siete iniciativas emblemáticas, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social<sup>4</sup>. En ella se exponían las medidas dirigidas a conseguir el objetivo de reducir en 20 millones el número de personas en situación de pobreza, a saber: 1. Empezar acciones en el conjunto de las políticas, adoptando un criterio transversal que vaya más allá del ámbito concreto de las políticas de inclusión y protección social; 2. Hacer un uso más frecuente y eficaz de los fondos de la UE en apoyo a la inclusión social; 3. Promover la innovación social, para aumentar la eficiencia de las políticas; 4. Trabajar en colaboración con otros actores implicados y aprovechar el potencial de la economía social; y 5. Mejorar la coordinación de las políticas entre los Estados miembros.

La Plataforma de lucha contra la pobreza supuso un paso importante en el ámbito de las orientaciones políticas comunitarias, si bien pronto se vio superada por el deterioro de la coyuntura económica y de los mercados de trabajo, al tiempo que no contó con el compromiso suficiente de los Estados miembros. Estas son las razones por las que la Comisión presentó el Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión a comienzos de 2013,<sup>5</sup> en el que instaba a los Estados miembros a que dieran mayor prioridad a la inversión social y a modernizar sus Estados de bienestar. Para ello, proponía tres tipos de actuaciones: 1) tratar de simplificar las políticas sociales y mejorar su orientación; 2) garantizar que los sistemas de protección social respondan a

---

<sup>3</sup> Comisión Europea, Recomendación sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. C(2008)5737, de 3 de octubre de 2008.

<sup>4</sup> La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial, COM (2010) 758 final.

<sup>5</sup> Comisión Europea, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83 final.

las necesidades de las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida; y 3) mejorar las estrategias de inclusión activa mediante la inversión en políticas de educación, prevención del abandono escolar, ayudas para vivienda y asistencia sanitaria accesibles, entre otras.

El paquete estaba compuesto, a su vez, por la recomendación de la Comisión *Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas*, destinada a combatir la pobreza infantil, en la que se incluye un marco político integrado para el desarrollo de políticas nacionales de lucha contra la pobreza infantil (recuadro 2). Con esta recomendación, la Comisión reconocía el fuerte impacto de la crisis en la calidad de vida de la población infantil, cuyas tasas de pobreza han aumentado en muchos Estados miembros, llegando a superar el promedio de la población adulta.

#### RECUADRO 2

#### **INVERTIR EN LA INFANCIA: PILARES ESTRATÉGICOS DE LAS POLÍTICAS NACIONALES**

1. Acceso a recursos adecuados: apoyando el acceso al trabajo a los padres y madres, y garantizando un nivel de vida adecuado a los niños mediante ayudas económicas, desgravación de impuestos y ayudas a la vivienda.
2. Acceso a servicios de calidad: promoviendo la atención desde la primera infancia, garantizando la igualdad de oportunidades en el sistema educativo, el acceso en condiciones adecuadas a los sistemas de salud, a una vivienda y un entorno adecuado, y mejorando los sistemas de protección de la infancia.
3. Derecho de los niños a participar: mediante el apoyo a la participación de niños en la vida cultural, deportiva y el derecho al juego, y estableciendo mecanismos de participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

Fuente: Comisión Europea, *Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas*, COM (2013) 778 final.

La Comisión, por su parte, cuenta con los Fondos Estructurales y de Inversión de la Unión Europea destinados al apoyo de programas nacionales para favorecer los objetivos de la Estrategia Europa 2020, entre los que destaca, en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el Fondo Social Europeo (FSE) que, para el periodo 2014-2020, cuenta con 80.000 millones de euros (de los cuales a España le corresponden 7.589 millones) para la inversión en cuatro de los objetivos temáticos: promoción del empleo y apoyo a la movilidad laboral, promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza, inversiones en educación, capacitación y aprendizaje permanente, mejora de la capacidad institucional y de la eficacia de la administración pública. El reglamento del FSE, además, establece que deberá destinarse como mínimo el 20 por 100 de la dotación a fomentar la inclusión social y la lucha contra la pobreza (para España esa cantidad supondría aproximadamente unos 1.500 millones de euros).

Como mecanismo de financiación adicional, se cuenta con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo de Ayuda a los más necesitados (FEAD) que la Comisión creó en el marco del Paquete de Inversión Social con el fin de garantizar los medios de subsistencia básicos a las personas con menores recursos.

Todo ello, además, ha ido acompañado del desarrollo de mecanismos de cooperación y gobernanza, como el Método Abierto de Coordinación (MAC), que ha logrado avanzar tanto en el ya mencionado desarrollo de indicadores como en la fijación de objetivos comunes y en su seguimiento a través de informes periódicos que, a día de hoy, han sido incorporados por todos los Estados miembros a través de la elaboración de los Planes Nacionales de Inclusión Social<sup>6</sup>. Un mecanismo que se ha visto reforzado a partir de la aprobación del Paquete de Inversión Social al establecer que las políticas emprendidas en el ámbito de la inversión social entren a formar parte del semestre europeo. Los Estados miembros, desde entonces, deben incluir los progresos realizados en materia de inversión social, así como la aplicación de las estrategias de inclusión activa en los Programas Nacionales de Reforma, a las que Comisión realizará recomendaciones específicas a cada país.

CUADRO 1

**ÁMBITOS DE LA POLÍTICA EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**

Ámbitos	Estrategia Lisboa	Estrategia 2020	
		(2010-2014)	(Desde 2014)
<b>Objetivos</b>	Erradicación de la pobreza	Reducir en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza	Reducir en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza
<b>Gobernanza</b>	Método Abierto de Coordinación	Refuerzo del ámbito social en el semestre europeo	Mayor peso a los ámbitos sociales y de empleo en el Semestre europeo
<b>Iniciativas</b>	Estrategia Inclusión Activa	Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social Paquete de Inversión Social para el Crecimiento y la Cohesión	Pilar Social Europeo (en proceso de elaboración)
<b>Estadísticas/ indicadores</b>	Batería de indicadores y estadísticas de ámbito europeo (PHOGUE y EU-SILC).	Creación del indicador europeo AROPE	Plataforma sobre rentas mínimas Desde 2016, el Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA) incorpora al cuadro de indicadores principales tres nuevos referidos al empleo

La Comisión resultante de las últimas elecciones europeas, está tratando de fortalecer estas políticas<sup>7</sup> dada la importancia que ésta le concede a la dimensión social para el crecimiento sostenido en el largo plazo, en línea con otros organismos internacionales,

<sup>6</sup> El MAC es un mecanismo de coordinación, dirección estratégica, y evaluación de las políticas sociales de los Estados miembros. En él, la función de la Comisión es meramente de supervisión, recayendo la competencia en política social en exclusiva en los Estados miembros. Para ello, éstos, se encargan de redactar los informes estratégicos nacionales (Planes Nacionales de Inclusión, PNAIN), sobre las políticas emprendidas para alcanzar los objetivos acordados, así como una evaluación de los progresos registrados.

<sup>7</sup> Jean-Claude Juncker, *Realizar la Unión Económica y Monetaria Europea, 2015*.

como la OIT o la OCDE<sup>8</sup>. De hecho, los efectos acumulativos del aumento del desempleo, la exclusión social y la desigualdad se ven como un lastre para la generación de una senda de crecimiento sostenida en el tiempo que permita superar de manera exitosa la crisis económica y financiera más reciente. Para ello, y en aras de impulsar la convergencia no sólo económica, sino también social, para finales de 2025, tal y como prevé la hoja de ruta establecida al respecto, la Comisión está actuando también desde distintos ámbitos (cuadro 1)<sup>9</sup>.

Desde el punto de vista de las políticas, la Comisión propone actuar en varios frentes, entre los que destacan, en primer lugar, reincorporar la flexiseguridad en la agenda política a fin de combinar flexibilidad laboral con sistemas de protección social y de derechos de los trabajadores. También la Comisión propone poner en marcha políticas fiscales y de gasto que fomenten la creación de empleo y aumenten la renta disponible de los hogares<sup>10</sup>.

A este respecto, cabe mencionar, por parte de la Comisión, de un debate europeo sobre rentas mínimas dirigidas a garantizar una mayor armonización y eficacia de este tipo de medidas a nivel europeo, entendiéndose que la mejora de las rentas mínimas puede ampliar la eficacia de las políticas sociales y en última instancia, lograr el objetivo de la Estrategia Europa 2020 de reducir los niveles de pobreza. Para ello, se ha creado una plataforma específica sobre rentas mínimas, cuyo propósito es generar una metodología común que permita establecer criterios de rentas comparables en todos los Estados miembros con el fin último de mejorar el conocimiento sobre la adecuación y eficacia de estas políticas de rentas mínimas en los Estados miembros<sup>11</sup>. Con ello, se retoma un debate que ya surgió en el marco del Paquete de Inversión Social, en el que la Comisión, junto con los Estados miembros, estuvieron trabajando en la posibilidad de diseñar una renta mínima garantizada que proporcionara una red de seguridad para las personas que no pudieran optar a las prestaciones de la seguridad social. Sobre esta cuestión el Comité Económico y Social Europeo (CESE) se pronunció favorablemente y propuso la aprobación de una directiva europea al respecto a fin de garantizar el acceso a unas rentas mínimas y a unos niveles de bienestar dignos a la población más

---

<sup>8</sup> OCDE, *Growing Unequal*, 2008, *Divided We Stand*, 2011, *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, 2014; Atkinson, *Inequality, What can be done?*, 2015; FMI, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, 2015.

<sup>9</sup> Para más detalle al respecto, véase el Informe CES 01/2016 sobre *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea* (apartado 3.5).

<sup>10</sup> European Commission, *The social dimension of Economic and Monetary Union. Towards convergence and resilience*. European Political Strategy Centre. Issue 5/2015, 18 June.

<sup>11</sup> Para más información, véase la página web de European Minimum Income Network: <https://emin-eu.net/what-is-emin/>.

vulnerable en toda la región, teniendo en cuenta, en todo caso, los diferentes contextos nacionales. Asimismo, el CESE recomendaba que el sistema de rentas mínimas fuera acompañado de otras medidas de políticas activas dirigidas a favorecer la incorporación al mercado de trabajo de la población más vulnerable, además de asegurar su acceso a servicios públicos de calidad<sup>12</sup>.

Estas orientaciones políticas han ido acompañadas, a su vez, de herramientas dirigidas a favorecer su aplicación y seguimiento en los Estados miembros. Para ello se propone otorgar un mayor peso a los ámbitos sociales y de empleo en el Semestre europeo, prestando especial atención a su encaje en los programas de ajuste macroeconómico, como se ha hecho en el informe de impacto social con el programa de estabilidad para Grecia<sup>13</sup>. Es decir, se trata de analizar las políticas sociales y económicas, no de forma aislada, sino interrelacionadas, adoptando así un enfoque más holístico respecto a períodos anteriores<sup>14</sup>.

Asimismo, el Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA) de 2016 incorpora al cuadro de indicadores principales tres nuevos referidos al empleo, hasta ahora recogidos entre los indicadores auxiliares, a saber: la tasa de actividad, la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo de larga duración. Con ello, la Comisión pretende reforzar su análisis de los desequilibrios macroeconómicos y, en especial, de las consecuencias sociales de la crisis y de su posible impacto negativo en el crecimiento.

Cabe destacar, asimismo, la puesta en marcha del proceso de consulta del *Pilar Europeo de los Derechos Sociales*, iniciado en marzo de 2016<sup>15</sup>. El Pilar europeo se presenta como un nuevo marco de referencia para evaluar los resultados de los Estados miembros en el ámbito social y del empleo con el fin de lograr reforzar la convergencia en la zona euro. Para ello, establece unos principios sociales complementarios a los ya existentes en el ámbito social de la Unión Europea, algunos de los cuales están directamente relacionados con la lucha contra la pobreza y la exclusión (como el apartado referido a la protección social), así como también tomar en consideración las

---

<sup>12</sup> CESE, *Dictamen sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza*, SOC/482, diciembre de 2013.

<sup>13</sup> European Commission, *Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece*, SWD (2015) 162 final.

<sup>14</sup> European Commission, *The social dimension of Economic and Monetary Union. Towards convergence and resilience* op. cit; European Commission, *A revamped European Semester*, June 2015.

<sup>15</sup> European Commission, *Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, COM (2016) 127 final, 8 march, 2016.

limitaciones legales al ámbito competencial de la Unión Europea en algunos de dichos ámbitos. No obstante, está aún en proceso de desarrollo y habrá que esperar a su aprobación definitiva para poder evaluar su relevancia y alcance.

#### NECESIDAD DE SEGUIR AVANZANDO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

El riesgo de pobreza ha alcanzado niveles preocupantes en la UE, especialmente en algunos Estados miembros. Los avances realizados en este terreno, por tanto, si bien han sido muy importantes, también han resultado insuficientes.

Es cierto que el margen de actuación del que se ha dotado a la UE en el ámbito de la lucha contra la pobreza es limitado, encuadrado en el marco de las políticas *soft* o blandas (es decir, no vinculantes), y que se limita a solicitar a los Estados miembros, en quienes recae la competencia exclusiva de desarrollar las políticas sociales, la elaboración de planes de reforma nacionales, cuyo grado de aplicación y ajuste a los objetivos comunitarios depende de esos mismos Estados miembros, cuyo grado de implicación ha sido escaso. Así, la iniciativa de reducción de la pobreza en 20 millones de personas para el año 2020, fue poco respaldada por los Estados miembros. Así lo señaló la propia Comisión que valoró como insuficientes los objetivos nacionales presentados pudiendo suponer, en el mejor de los casos, un descenso de 12 millones de personas, lejos del objetivo propuesto de reducción de la pobreza en 20 millones de personas en 2020<sup>16</sup>.

Aun así, dentro de los márgenes competenciales de la UE, sus políticas contra la pobreza y la exclusión social se han visto condicionadas por la confluencia de un conjunto de factores<sup>17</sup>:

- Los niveles de riesgo de pobreza y exclusión social experimentaron una evolución muy dispar en los distintos Estados miembros, sin que la Estrategia 2020 contase con mecanismos de gobernanza adecuados para afrontar una situación como la que se presentaba.
- Los objetivos planteados en la Estrategia Europa 2020 han sido casi retóricos, dados los efectos que la inestabilidad económica ha producido en términos de pobreza y exclusión social.
- Se ha carecido de unas referencias objetivas claras para evaluar los resultados de las políticas y para establecer recomendaciones alcanzables. Así, el objetivo de

---

<sup>16</sup> Informe de Evolución de la Estrategia Europa 2020. Anexo al Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2012. COM (2011) 815 final. Anexo I, 23 de noviembre de 2011.

<sup>17</sup> Para más detalle, véase, entre otros, European Social Observatory, *Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda*, OSE nº15, October, 2014.

reducción de la pobreza en 20 millones de personas para el año 2020, seguía siendo general y ambiguo. Se trataba de un objetivo a alcanzar entre todos los Estados miembros, con carácter general, independientemente del nivel de pobreza de cada uno. El objetivo de pobreza debiera haberse ajustado más a las características de la pobreza en cada país, teniendo en cuenta que las realidades nacionales son muy diversas.

- Asimismo, se trata a la población en situación de pobreza de manera conjunta, sin establecer prioridades por colectivos, sin centrar la atención en la población más vulnerable y que entraña mayores costes sociales a largo plazo. Se desaprovechó la oportunidad de incluir en el objetivo general criterios más específicos sobre la población infantil, por ejemplo, como el porcentaje que debería representar la reducción de la pobreza infantil en el cómputo total.
- Se ha carecido de una estrategia integrada en términos económicos y sociales. De hecho, se han adoptado medidas de consolidación fiscal sin tener en cuenta sus efectos en el empleo y la cohesión social.
- La Comisión recientemente está tratando de poner un mayor énfasis en el ámbito social y en su interrelación con el crecimiento económico. Si bien las propuestas suponen un avance respecto a períodos anteriores, adolecen aún de cierta ambigüedad en lo que a objetivos concretos se refiere, y, lo que es más importante, sobre cómo se va a evaluar el progreso en el ámbito social respecto a la evolución de la estabilidad económica y financiera.

RECUADRO 3

**MEDIDAS CONTRA LA POBREZA ADOPTADAS EN LOS PAÍSES DE LA UE**

(Principales áreas de actuación)

Reducción de la pobreza y el apoyo al acceso de las personas al mercado laboral	Prestaciones de asistencia social y los sistemas mínimos de apoyo a los ingresos	Bélgica, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Croacia, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Malta, Rumania, Suecia, Eslovenia
	Apoyo a las políticas de acceso al empleo y a las políticas activas de empleo	Bélgica, Bulgaria, Alemania, Dinamarca, España, Irlanda, Lituania, Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, Rumania
	Medidas específicas dirigidas a los grupos en mayor riesgo de pobreza	Austria, Bélgica, Estonia, Finlandia, Croacia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Rumania, Eslovenia
Invertir en niños	La prevención de la pobreza infantil	Bélgica, Bulgaria, República Checa, España, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia
	Reforzar el empleo para familias con niños dependientes	Hungría, Irlanda, Malta, Portugal, Reino Unido
	Habilitar el acceso a guarderías	Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Croacia, Irlanda, Malta, Polonia, Rumania, Reino Unido
Combatir la discriminación		Bulgaria, Finlandia, Croacia, Irlanda, Países Bajo, Rumania, Suecia, Eslovaquia
Falta de vivienda/Exclusión vivienda		Bélgica, Bulgaria, República Checa, Chipre, España, Finlandia, Francia, Croacia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Letonia, Países Bajos, Polonia, Rumania, Eslovenia, Reino Unido

Fuente: Review of recent social policy reforms. 2015 Report of the Social Protection Committee

Las bases para el desarrollo de las políticas contra la pobreza y la exclusión social están fijadas, pero queda camino por recorrer. Uno de los principales retos a los que se enfrenta la Unión Europea es hacer frente a la heterogeneidad existente en el seno de la región, tanto en términos de incidencia y evolución de la pobreza, como en lo que se refiere a las respuestas proporcionadas desde los sistemas de protección social al problema de la pobreza. De hecho, el más reciente Informe del Comité de Protección Social de la UE da cuenta de las importantes diferencias en la situación y las iniciativas abordadas a nivel nacional (recuadro 3). En este sentido, en el marco del diálogo social europeo, la Comisión y los interlocutores sociales europeos más representativos asistentes a la Cumbre social tripartita de otoño de 2016, coincidieron en la necesidad de seguir avanzando hacia más empleo, crecimiento y justicia social en Europa.



## **1.2. Estrategias de ámbito estatal y autonómico: los planes de inclusión social**

El instrumento integrador de todas las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión viene siendo en España el Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIN), que se ha ido elaborando en los últimos años para distintos períodos, como los demás países de la UE, en aplicación del Método de Abierto de Coordinación (MAC) en protección social e inclusión social, a fin de concretar los objetivos comunes de acuerdo a la situación nacional y facilitar la evolución de los progresos en esta área por parte del Comité de protección social de la UE.

El más reciente de estos planes es el PNAIN 2013-2016. Con él, se pretende dar respuesta a las necesidades derivadas de la pobreza y la exclusión social que se han visto especialmente acentuadas en el período de la crisis económica. Y es que, si bien algunos dispositivos de la protección social habían venido jugando un papel importante como estabilizadores automáticos, mitigando en gran medida los efectos más graves de la crisis en sus primeros años, lo cierto es que la persistencia de altos niveles de desempleo durante largo tiempo, con las consiguientes consecuencias en el incremento de la desigualdad y el riesgo de pobreza, pusieron en evidencia la insuficiencia de la capacidad protectora del sistema.

Es por ello que la Comisión, en las recomendaciones específicas para España en el marco del semestre europeo, reclamara en 2013 la necesidad de que se realizaran esfuerzos adicionales para reducir el elevado número de personas en situación de pobreza y exclusión mediante la adopción e implementación de medidas específicas que siguieran las orientaciones comunitarias al respecto. En línea con los compromisos adquiridos por España en este ámbito<sup>18</sup>, y con las recomendaciones de la Comisión, se aprobó el PNAIN 2013-2016, en diciembre de 2013, si bien con tres años de retraso<sup>19</sup>.

El PNAIN 2013-2016 consta de 240 propuestas de medidas que se articulan en torno a los tres objetivos estratégicos del enfoque de la inclusión activa que promueve la Comisión Europea: 1) políticas activas para un mercado de trabajo más inclusivo, dirigidas a las personas con mayores dificultades de empleabilidad; 2) asistencia

---

<sup>18</sup> Cabe recordar que España en 2011, en el marco de la Estrategia Europa 2020, se comprometió a reducir en 1.400.000 y 1.500.000 el número de personas en riesgo de pobreza y la exclusión social en el plazo de 10 años (según el indicador Arope en España había 11 millones de personas en 2011 en esa situación). El objetivo era por entonces poco ambicioso puesto que suponía rebajar la tasa de pobreza y exclusión a los niveles previos a la crisis, cuando ya eran elevados, pero cuya consecución se mostró improbable a la vista de la evolución de los niveles de pobreza desde que diera comienzo la crisis.

<sup>19</sup> El Plan Nacional de Inclusión Social 2008-2010 había finalizado su período de aplicación a finales de 2010.

mediante unas políticas de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas; y 3) el acceso a unos servicios públicos de calidad como los servicios sociales, la sanidad o la educación. El Plan incluye, además, un apartado específico de atención a todos los grupos que pueden encontrarse en riesgo de exclusión (personas sin hogar, inmigrantes, población gitana, entre otros). Otro de los aspectos en los que trata de incidir el Plan es en la conveniencia de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que se desarrollan en el ámbito del tercer sector, al tiempo que mejorar la colaboración y coordinación entre estas entidades y las administraciones públicas.

Su aprobación constituyó un avance en el ámbito de las políticas sociales, al incorporar los enfoques propugnados desde las instancias europeas (como el de la inclusión activa anteriormente citada, o las recomendaciones del Paquete de inversión social sobre la necesidad de simplificar y mejorar el funcionamiento de los servicios sociales). Igualmente, es de destacar que tratara de poner el enfoque en problemas sociales graves y con elevada incidencia en nuestro país, como el de la pobreza infantil, que por primera vez en un Plan de Inclusión Social, se incorporaba su reducción como un objetivo transversal.

Con todo, el PNAIN no incorpora medidas concretas sino líneas de actuación generales, sin compromisos ni plazos claros, a pesar de la magnitud de los objetivos que aborda, y sin establecer un sistema de supervisión y evaluación detallado y adaptado a la multiplicidad de colectivos a los que van dirigidos y administraciones implicadas. Por otro lado, y en relación a las propuestas que realiza, conviene apuntar que buena parte de ellas reproducen muchas de las medidas que ya forman parte de las políticas activas de empleo y de protección social. Puede decirse que la parte más novedosa e interesante del PNAIN es la que se dedica a proponer líneas de actuación dirigidas a mejorar los sistemas de rentas mínimas con el fin de que puedan cubrir las necesidades básicas.

A este respecto los objetivos que se plantean desde el PNAIN son, en primer lugar, avanzar en la configuración como derecho subjetivo del sistema de garantía de rentas (hasta ahora apenas existente en un número reducido de comunidades autónomas). En segundo lugar, alcanzar un nivel adecuado de cobertura de las rentas mínimas, para lo cual, entre otras medidas, prevé una Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social; dicha ley tendría como objeto mejorar su cobertura, esclarecer el ámbito de estas prestaciones y colmar algunas lagunas de cobertura que se detectan en el sistema; con esta Ley también se pretende avanzar en la unificación de la información sobre prestaciones sociales públicas con el fin de incrementar su eficacia. En tercer lugar, el PNAIN aboga por permitir compatibilizar, en determinadas situaciones, el cobro de prestación con empleos de baja remuneración. En definitiva, apuesta por vincular la política de garantía de rentas a las medidas de

políticas activas de empleo, de apoyo para la inserción social y/o laboral mediante la adopción un conjunto amplio de acciones y medidas (recuadro 4).

RECUADRO 4

**PRINCIPALES MEDIDAS DEL PNAIN 2013-2016 DIRIGIDAS A GARANTIZAR UNAS ADECUADAS PRESTACIONES ECONÓMICAS**

Avanzar en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo.  
Mantener un sistema de prestaciones económicas de inserción social desarrollado por las CC.AA que dé respuesta a las necesidades de las familias en función del número de hijos e hijas y avanzar en la mejora de su gestión.  
Establecer herramientas de seguimiento y evaluación de los programas personalizados de inserción social ligados a la percepción de rentas mínimas.  
Establecer sistemas de colaboración, entre Comunidades Autónomas para que las personas que perciben una renta mínima de inserción puedan cambiar de residencia sin perder la prestación.  
Mejorar los programas de emergencia social destinados a paliar contingencias extraordinarias y necesidades básicas que deban ser atendidas con inmediatez.  
Desarrollar, estrategias específicas que aseguren el acceso de las personas más vulnerables y, en especial, a las personas sin hogar, al sistema de rentas mínimas.  
Consolidar el sistema de pensiones de vejez e invalidez no contributivas que contribuyan a cubrir las necesidades básicas.  
Aprobar una Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia a partir del PNAIN.

El plazo de aplicación del PNAIN finaliza en 2016 y, aunque el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ha presentado una evaluación intermedia del mismo<sup>20</sup>, lo cierto es que es complicado poder extraer conclusiones claras sobre su grado de aplicación y eficacia a la hora de reducir las situaciones de pobreza y exclusión social. Y es que, como se ha comentado con anterioridad, el Plan incorpora un conjunto de orientaciones no vinculantes cuya aplicación, en la mayoría de los casos, se realiza por parte de las administraciones públicas autonómicas y locales con arreglo a la distribución de competencias y al sistema de financiación territorial en vigor, incluyendo en su caso, el apoyo de los Fondos estructurales europeos. En este sentido, de una primera aproximación sin ánimo de exhaustividad, hay que destacar la proliferación de planes, leyes y estrategias autonómicas en este terreno (recuadro 5 y recuadro 6), en coherencia con las amplias competencias de las CCAA en las políticas sociales con mayor incidencia en la lucha contra la pobreza.

---

<sup>20</sup> Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad, *Informe intermedio de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Inclusión Social del Reino de España, 2013-2016*, diciembre 2015.

La coordinación y la información sobre las distintas políticas de su ámbito de actuación figuran entre las competencias residuales que conserva el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, siendo un cometido que en estos momentos radica en la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia. Sin embargo, el análisis y la evaluación de la diversidad de actuaciones que se están llevando a cabo en los niveles territoriales de ámbito inferior al estatal -intensificadas en los últimos años de crisis a través de una serie de medidas urgentes adoptadas por las distintas administraciones- se ve dificultada en gran parte por la ausencia de un sistema de información que permita la observación y seguimiento de las distintas iniciativas. Ello deriva, en cualquier caso, de la necesidad de avanzar en un esquema de gobernanza más claro que, basado en el principio de cooperación y con pleno respeto a la distribución territorial de competencias en vigor, facilite el acuerdo sobre criterios comunes, el intercambio de buenas prácticas y la mejora de la eficacia del conjunto de medidas de lucha contra la pobreza que se están llevando a cabo en todo el país.

RECUADRO 5

**PLANES, LEYES Y ESTRATEGIAS AUTONÓMICAS DE INSERCIÓN SOCIAL**

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Disposición normativa</b>
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I Plan de Inclusión Social de Cantabria (2014-2017): pretende avanzar hacia una estrategia real de inclusión activa que articule, de forma eficaz y eficiente, las medidas orientadas a la inserción laboral junto con las de garantía de ingresos haciendo posible el triple derecho de una persona en situación de pobreza y exclusión a la activación laboral, a una prestación económica que no desincentive el trabajo (aumentando el número de personas dependientes del sistema) y finalmente al acceso de todos a servicios públicos de calidad.</li> </ul>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de acción para la lucha contra la pobreza y para la inclusión social en Cataluña 2015-2016, orientado a: potenciar la lucha contra la exclusión social, reducir el número de personas en riesgo de pobreza y dedicar una especial atención a las medidas de lucha contra la pobreza infantil.</li> </ul>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• II Plan Inclusión Social de Extremadura 2008-2011</li> </ul>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• II Plan gallego de inclusión social (2007-2013): orientado a la convivencia e integración del pueblo gitano de Galicia, la atención de personas sin techo y situaciones de pobreza cronicada, y a la colaboración con ONG que realizan acciones favorecedoras para integración social y laboral de las personas pertenecientes a colectivos en exclusión social.</li> <li>• Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia: orientada a establecer y regular un conjunto de derechos y recursos específicos para las personas en situación o riesgo de exclusión social, a fin de mejorar la cohesión y la inclusión social en Galicia.</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I Plan Inclusión Social 2015-2018 de Logroño</li> </ul>
MELILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan local de inclusión social de la Ciudad de Melilla (2013-2017): sus objetivos son fomentar y favorecer el acceso al empleo de las personas en situación o en riesgo de exclusión social, garantizar los recursos económicos mínimos, alcanzar una educación con equidad, apoyar la integración social de los inmigrantes, y garantizar la atención a las personas en situación de dependencia</li> </ul>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Navarra de Inclusión Social (ENIS) (15 octubre 2014)</li> <li>• Ley Foral 6/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de</li> </ul>

	enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"><li>• III Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016</li></ul>
C. VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plan Estratégico de Inclusión Social de la Comunidad Valenciana 2006-2008</li></ul>

RECUADRO 6

**MEDIDAS AUTONÓMICAS URGENTES O EXTRAORDINARIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL**

Comunidad Autónoma	Disposición	Medidas y ámbito de actuación
ANDALUCÍA	Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía	<p><b>EMPLEO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de Plan de Inclusión a través del Empleo,               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación en Andalucía</li> <li>- Programa Extraordinario de Inserción Sociolaboral (mediante contratación de personas perceptoras de Ingreso Mínimo de Solidaridad)</li> </ul> </li> </ul> <p><b>ALIMENTACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de concienciación social y consumo responsable</li> <li>- Consolidación de Red de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía</li> <li>- Asegurar la garantía alimentaria a colectivos vulnerables y personas de escasos recursos económicos</li> </ul> </li> </ul>
ARAGÓN	Decreto-Ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda	<p><b>PRESTACIONES ECONÓMICAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas relacionadas con las prestaciones económicas de carácter social               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inembargabilidad de prestaciones.</li> <li>- Ayudas de apoyo a integración familiar</li> <li>- Ayudas de urgencia</li> <li>- Prórrogas de Ingreso Aragonés Inserción</li> </ul> </li> </ul> <p><b>POBREZA ENERGÉTICA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas para evitar la pobreza energética</li> </ul> <p><b>VIVIENDA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantía al derecho de una vivienda digna</li> <li>• Suspensión de lanzamientos en situación de especial vulnerabilidad</li> <li>• Comunicación con órganos judiciales (excepcionalmente, la administración autonómica podrá hacerse cargo del pago de la renta en casos de desahucio).</li> <li>• Convenios de Colaboración con entidades financieras</li> <li>• Cesión y uso de viviendas desocupadas</li> <li>• Creación Registro de Viviendas Desocupadas de Aragón</li> <li>• Constitución del Fondo Social de la Vivienda de Aragón</li> </ul>
CANTABRIA	Plan de Emergencia Social de Cantabria (2016-2017)	<p><b>PRESTACIONES ECONÓMICAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Refuerzo dotación presupuestaria Renta Social Básica</li> <li>• Puesta en marcha de Punto de Atención prioritaria de Renta Social Básica en sede ICASS (Instituto Cántabro Servicios Sociales)</li> <li>• Elaboración Proyecto de Ley de Renta Social Básica</li> <li>• Redefinición de prestación económica de emergencia social para que sea gestionada por los Servicios Sociales de Atención Primaria</li> <li>• Aprobación normativa autonómica que unifique acceso a prestaciones económicas en todos los ayuntamientos</li> </ul> <p><b>ALIMENTACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redefinición de ayuda alimentaria financiada por el</li> </ul>

CANTABRIA		<p>gobierno regional en el marco de la Red Cántabra de apoyo a personas y familias afectadas por la crisis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puesta en marcha de “ticket social cántabro” para la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad gestionados por los Servicios Sociales de AP</li> <li>• Impulso de Plan Autonómico de aprovechamiento alimentario que evite la pérdida de excedentes</li> <li>• Reserva de plazas gratuitas con servicio de alimentación en colonias de verano y otros servicios de educación tiempo libre</li> </ul> <p><b>POBREZA ENERGÉTICA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puesta en marcha de Fondo Extraordinario de Suministros básicos</li> <li>• Puesta en marcha Convenio Colaboración con empresas suministros energéticos básicos y entidades locales para evitar cortes suministro luz y gas</li> <li>• Difusión en los SSAP de campañas divulgativas para ahorro energético hogares</li> </ul> <p><b>VIVIENDA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación Oficina Emergencia Habitacional</li> <li>• Creación de parque público de viviendas</li> <li>• Ayudas para acceso al alquiler</li> <li>• Desarrollo programas erradicación chabolismo</li> </ul> <p><b>EDUCACIÓN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puesta en marcha de programas para formación de personas con necesidades formativas especiales</li> </ul> <p><b>EMPLEO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación priorizada a personas desempleadas de larga duración que no reciban subsidios de desempleo</li> <li>• Promoción y apoyo a empresas de inserción</li> </ul> <p><b>SANIDAD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalización de Tarjeta Sanitaria</li> <li>• Aportación prestación farmacéutica a personas con aportación cero en tarjeta sanitaria y situación de vulnerabilidad</li> <li>• Puesta en marcha programas acompañamiento en hospitales y servicios de urgencia a personas en situación vulnerabilidad</li> </ul> <p><b>TRANSPORTE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos de colaboración con operadores regionales transporte público para bonificar familias vulnerables</li> <li>• Acceso ayudas emergencia social transporte para acudir a acciones formación ocupacional o a personas en proceso intervención social para tramitación documentación</li> </ul> <p><b>OTRAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto piloto para reducir las consecuencias de la crisis sobre las familias y facilitar la creación de redes de solidaridad</li> <li>• Programas de emancipación de jóvenes que salen del sistema de protección para favorecer su integración sociolaboral.</li> </ul>
-----------	--	--

CASTILLA Y LEÓN	Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León	<p>VIVIENDA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio de Castilla y León</li> <li>• Prestación extraordinaria frente a situaciones de deuda hipotecaria</li> <li>• Atención prioritaria a situaciones de desahucio de vivienda en alquiler</li> </ul> <p>ALIMENTACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de distribución coordinada de alimentos</li> </ul> <p>PRESTACIONES ECONÓMICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Solidaridad para la lucha contra la pobreza</li> <li>• Reglas excepcionales de acceso a prestación de Renta Garantizada</li> </ul> <p>EMPLEO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En los planes de empleo de Castilla y León deberá incluirse financiación para contrato de personas en situación de vulnerabilidad</li> </ul> <p>OTRAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de Red de Protección a Familias de Castilla y León afectadas por la crisis</li> </ul>
CATALUÑA	Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética	<p>VIVIENDA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas relacionadas con el sobreendeudamiento en relación a la vivienda habitual</li> <li>• Medidas para evitar desahucios</li> <li>• Obligación a ofrecer alquiler social en caso desahucio</li> <li>• Medidas garantizar función social de propiedad y aumentar parque viviendas asequibles en alquiler</li> <li>• Establecimiento umbral máximo gastos destinados a vivienda habitual y suministros básicos</li> </ul> <p>POBREZA ENERGÉTICA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas para evitar la pobreza energética</li> </ul>
EXTREMADURA	Decreto-Ley 1/2016, de 10 de mayo, de medidas extraordinarias contra la exclusión social	<p>SANIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalización de atención sanitaria en Extremadura</li> <li>• Situaciones especiales de atención sanitaria</li> </ul> <p>PRESTACIONES ECONÓMICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación de Ley 9/2014 por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción</li> <li>• Ayudas extraordinarias de apoyo social para contingencias</li> </ul> <p>POBREZA ENERGÉTICA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantía de suministros mínimos vitales</li> </ul> <p>VIVIENDA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de acceso a viviendas de promoción pública en la CA de Extremadura</li> <li>• Medidas de mediación e intermediación hipotecaria en la CA de Extremadura</li> </ul>

### 1.3. Pobreza y protección social en España

En cuanto a la situación social concreta sobre la que los distintos instrumentos y medidas de lucha contra la pobreza deben actuar, cabe recordar que España viene arrastrando problemas de vulnerabilidad social desde hace años, incluso desde el período expansivo anterior a la crisis económica y financiera en el que, pese al aumento del nivel medio de ingresos y las sucesivas mejoras introducidas en la acción protectora



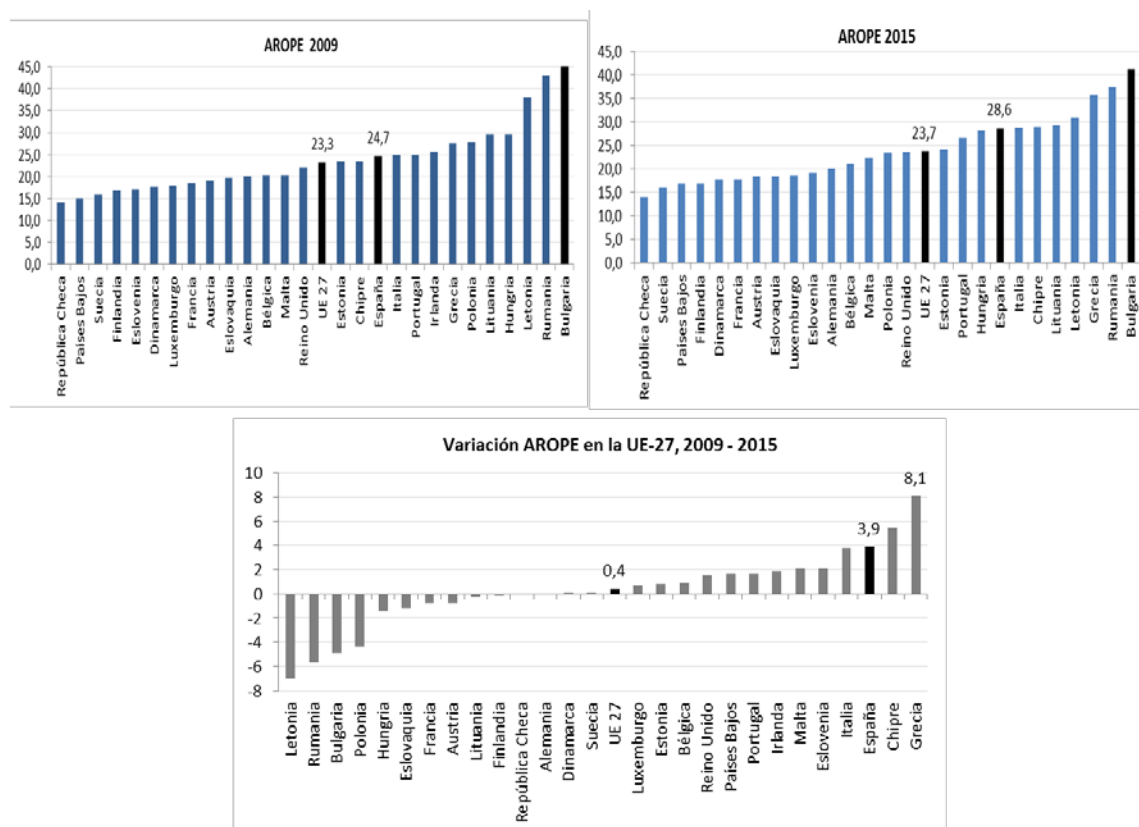
del sistema de protección social, los niveles de pobreza monetaria se mantuvieron elevados (en torno al 20 por 100). Esta situación se ha visto agravada con la crisis económica, que ha dado lugar a uno de los mayores aumentos de población en riesgo de pobreza y/o exclusión social, lo que constituye una de las consecuencias sociales más extremas de la crisis así como un lastre para una recuperación económica duradera e inclusiva en el medio y largo plazo.

*FUERTE AUMENTO DE LA POBREZA EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS*

Atendiendo al indicador europeo AROPE, que mide el grado de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social ante situaciones de bajos ingresos, baja intensidad laboral y privación material severa, el 28,6 por 100 de la población española se encontraba en esta situación en 2015 (dato más reciente), 3,9 puntos porcentuales más que al inicio de la crisis, distanciándose aún más de la media de la UE-27, situada en el 23,7 por 100. Y es que, atendiendo al período de crisis económica, España se sitúa entre el grupo de países que ha registrado mayores incrementos de este indicador (gráfico 1).

GRÁFICO 1

**RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UE-27, 2009-2015**

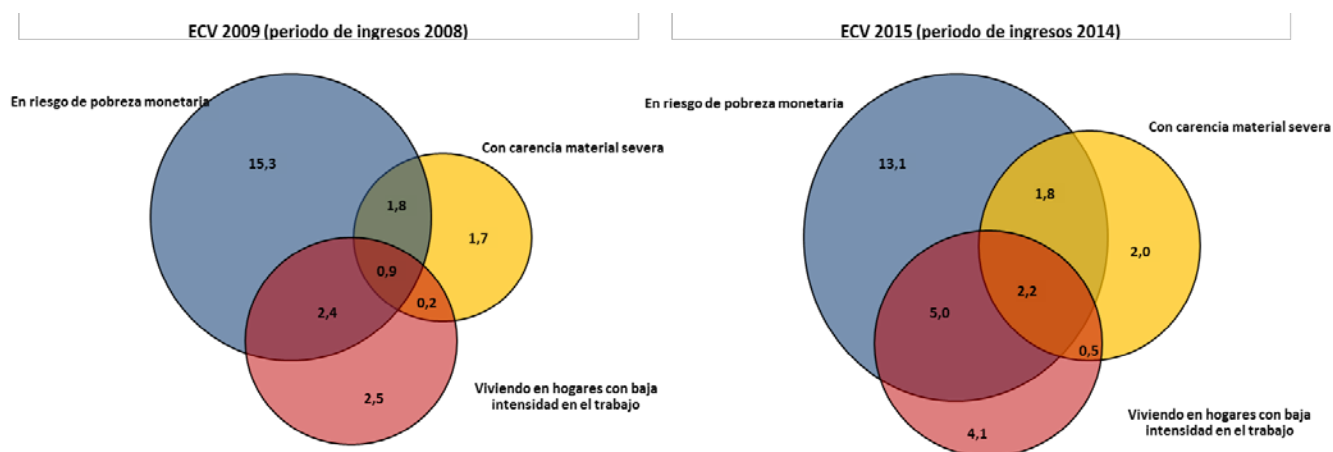


Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey*.

Atendiendo a los factores subyacentes al riesgo de pobreza y exclusión social, se desprende que durante el período de la crisis las situaciones carenciales relacionadas con la precariedad de ingresos, esto es, el riesgo de pobreza monetaria, son las que han alcanzado niveles más elevados, hasta llegar a alcanzar en 2015 a más de una quinta parte de la población (el 22,1 por 100) (gráfico 2). Esta situación guarda estrecha relación con la gravedad alcanzada por el problema del desempleo en España durante estos años: el porcentaje de hogares que se encuentran en situación de riesgo de vulnerabilidad social (entendiendo por tal el riesgo de pobreza y/o exclusión social) como consecuencia de carecer de empleo o de la baja intensidad laboral se ha duplicado en el último período, habiendo pasado del 7,6 por 100 en 2009 al 15,4 por 100 en 2015.

GRÁFICO 2

VULNERABILIDAD SOCIAL EN ESPAÑA, POR COMPONENTES



	ECV 2009	ECV 2015
AROPE	24,7	28,6
Personas en riesgo de pobreza monetaria	20,4	22,1
Personas en hogares con carencia material severa	4,5	6,4
Personas en hogares sin empleo o con baja intensidad de trabajo	7,6	15,4

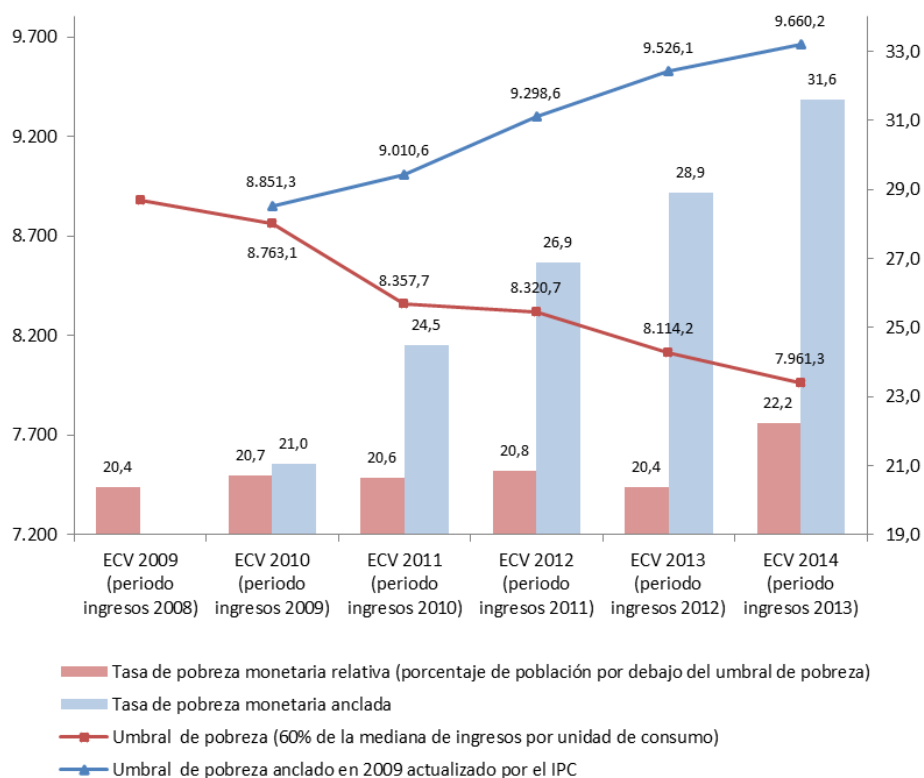
Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions Survey.

La situación de la pobreza monetaria es preocupante si tenemos en cuenta que este indicador se calcula en términos relativos, es decir, a partir de la mediana de ingresos de la población que, como consecuencia de un ciclo económico de crisis intensa, descendió (traduciéndose, a su vez, en un descenso de los umbrales de pobreza). De esta manera, la tasa de pobreza monetaria entre 2009 y 2014 aumentó 1,8 puntos, a pesar de que los umbrales de pobreza descendiesen (la población en situación de pobreza monetaria poseía rentas inferiores a 8.763 euros anuales después de transferencias sociales en 2010 y 7.961 euros en 2014) (gráfico 3).

Una manera de tratar de controlar este efecto de relatividad que lleva asociado el cálculo de la tasa de pobreza monetaria es calcularla a partir de umbral fijo (“anclado”, como se suele conocer en los ámbitos más especializados) en un año ajustándola, eso sí, a la evolución del IPC. Tomando como referencia el umbral de 2010 (8.763 euros actualizado por el IPC), el porcentaje de población con rentas inferiores ascendería en 2014 al 31,6 por 100 (porcentaje de población por debajo de 9.669 euros). Esto es, la pobreza monetaria en términos reales, y no relativos, habría aumentado casi 10 puntos porcentuales más que la tasa de pobreza relativa (gráfico 3).

GRÁFICO 3

**EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN Y DEL UMBRAL DE POBREZA MONETARIA**



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

**AUMENTO DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL ASOCIADA A LA PRIVACIÓN MATERIAL**

Con todo, y si bien la pobreza monetaria asociada al nivel de rentas es uno de los indicadores de referencia, hay situaciones que quedan mejor recogidas a partir del análisis de la privación material severa. Se trata de situaciones de vulnerabilidad social asociadas a la dificultad para hacer frente al pago de la vivienda, al mantenimiento de la misma así como su habitabilidad, o para afrontar la compra de determinados alimentos,

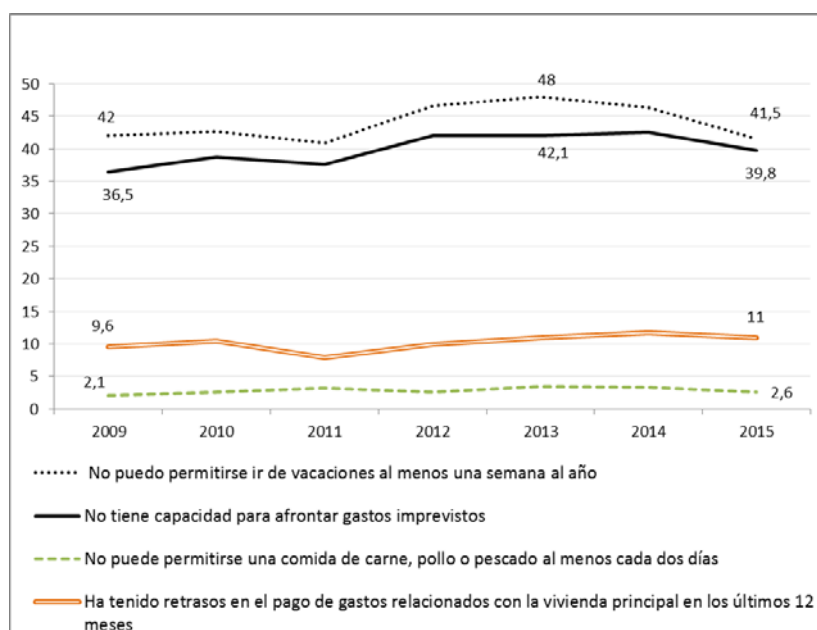
entre otros<sup>21</sup>. A este respecto, el porcentaje de población en situación de privación material severa ha aumentado 2 puntos porcentuales desde 2009, hasta alcanzar el 6,4 por 100 en 2015. De este porcentaje, la mitad se trataba de personas que vivían en hogares con rentas por encima del umbral de riesgo de pobreza (gráfico 2). Es decir, la crisis ha acentuado la vulnerabilidad social incluso en familias con ingresos superiores a los asociados a la pobreza monetaria.

Más allá de los casos más extremos de privación, y aunque se observa una mejora desde 2014, lo cierto es que se registra aún un elevado porcentaje de personas con problemas para hacer frente a gastos imprevistos, que llega a alcanzar el 40 por 100 en 2015. Cabe destacar también, que un 11 por 100 de la población ese mismo año tuvo retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (gráfico 4).

GRÁFICO 4

**PERSONAS CON CARENCIA MATERIAL DE ALGUNOS CONCEPTOS**

(En porcentaje)



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

**LA SITUACIÓN PARECE MEJORAR, SI BIEN NO LO SUFICIENTE: CRONIFICACIÓN DE LA POBREZA SEVERA**

Los datos más recientes, referidos a 2015, muestran una ligera mejora de la renta media que se ha reflejado, a su vez, en un ligero descenso respecto al año anterior del

<sup>21</sup> Privación material severa: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.

indicador de riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE), mientras la tasa de riesgo de pobreza monetaria habría dejado de crecer. Desde el primer trimestre de 2015 también se está reduciendo progresivamente, aunque de manera lenta, el número de hogares que no perciben ningún tipo de ingreso (en algo más de 100 mil hogares), si bien la cifra sigue siendo muy elevada (666 mil hogares) y muy por encima de los niveles de años anteriores a la crisis económica (gráfico 5).

Por otro lado, las situaciones de vulnerabilidad siguen afectando de manera más notable a las personas en situación de desempleo y con bajo nivel formativo, las familias con hijos a cargo, especialmente las monoparentales, encabezadas normalmente por mujeres, así como la población extranjera (cuadro 2).

Así, el riesgo de pobreza entre los desempleados en España ha aumentado notablemente en el contexto de crisis económica, lo que sería reflejo del aumento del desempleo de larga duración y de la ineficiencia del sistema de protección social para hacer frente a las situaciones de desempleo que no dan acceso a prestaciones o que se prolongan tanto que dan lugar a que las prestaciones se extingan, y que han ido en aumento a medida que se ha prolongado la crisis.

Al mismo tiempo, también ha aumentado el riesgo de pobreza entre la población ocupada a lo largo de los años de crisis, tanto entre los asalariados como, sobre todo, entre los no asalariados. Ello viene a reflejar las ineficiencias del mercado de trabajo español, así como de la limitada capacidad del sistema de protección social y de las políticas de empleo para dar una respuesta a las transformaciones del mundo del empleo.

Las familias con hijos a cargo/población infantil han sido especialmente castigadas por la crisis económica, lo que está repercutiendo, a su vez, en la pobreza infantil, dejando patente la insuficiencia de las políticas de familia y bienestar social.

Las mujeres, por su parte, vienen constituyendo un grupo poblacional más vulnerable a las situaciones de pobreza, debido en gran medida, a la existencia de obstáculos en el proceso hacia una participación más igualitaria de mujeres y hombres en el trabajo remunerado, como ha señalado el CES recientemente en el Informe sobre la participación laboral de las mujeres en España.

La mayor vulnerabilidad social de las mujeres, además, se ve agudizada con especial incidencia en determinadas situaciones, como cuando se trata de familias monoparentales (habitualmente encabezadas por mujeres) que se enfrentan a la pérdida de ingresos provenientes de las rentas del trabajo. De ahí que constituyan uno de los colectivos poblacionales con mayor riesgo de exclusión social. La situación de estas familias constituía ya un problema estructural con anterioridad a la crisis y con ella, se

ha agravado aún más, lo que es indicativo, además, de que el sistema de protección social no está respondiendo satisfactoriamente a los cambios de la estructura sociodemográfica.

Es de destacar el cambio del perfil de la pobreza en España en términos de edad. No en vano, la tasa de pobreza entre la población de mayor edad, que venía siendo tradicionalmente la más elevada, ha registrado un retroceso importante en los últimos años, frente a un fuerte aumento entre la población más joven, debido a las dificultades de encontrar un empleo, especialmente estable, y las mayores dificultades de acceso a la protección social dado sus menores períodos de cotización.

Con todo, hay que señalar la vulnerabilidad de la población con edades comprendidas entre los 50 y 64 años, proveniente, en muchos casos, de situaciones de desempleo que, a estas edades con más frecuencia suelen ser de larga o muy larga duración, y con menores posibilidades de reincorporación al mercado laboral por mostrar, en términos generales, una más baja empleabilidad, como se analizó en el Informe CES sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad. A esta situación viene a sumarse que con ella confluyen las situaciones de desempleo o subempleo de otros miembros de su hogar familiar, lo que evidentemente puede dar lugar a situaciones sociales de extrema gravedad<sup>22</sup>.

El riesgo de exclusión social también se concentra de manera especial entre la población extranjera, al haber sido uno de los colectivos más afectados por la crisis en términos de desempleo y al carecer en muchas ocasiones de soporte familiar para hacer frente a una situación prolongada de desempleo.

Cabe señalar, igualmente, el mayor nivel de pobreza entre la población con niveles de estudios inferiores a la enseñanza obligatoria. Se trata de un dato preocupante debido a los altos niveles de población que abandona prematuramente los estudios en España, si bien han disminuido en los últimos años. La finalización de estudios terciarios, en cambio, previene de manera importante de caer en situaciones de pobreza y exclusión social.

---

<sup>22</sup> Para más detalle sobre la situación de la población de mayor edad, véase Informe CES 02/2014 sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad.

CUADRO 2

## COLECTIVOS MÁS AFECTADOS POR LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN ESPAÑA

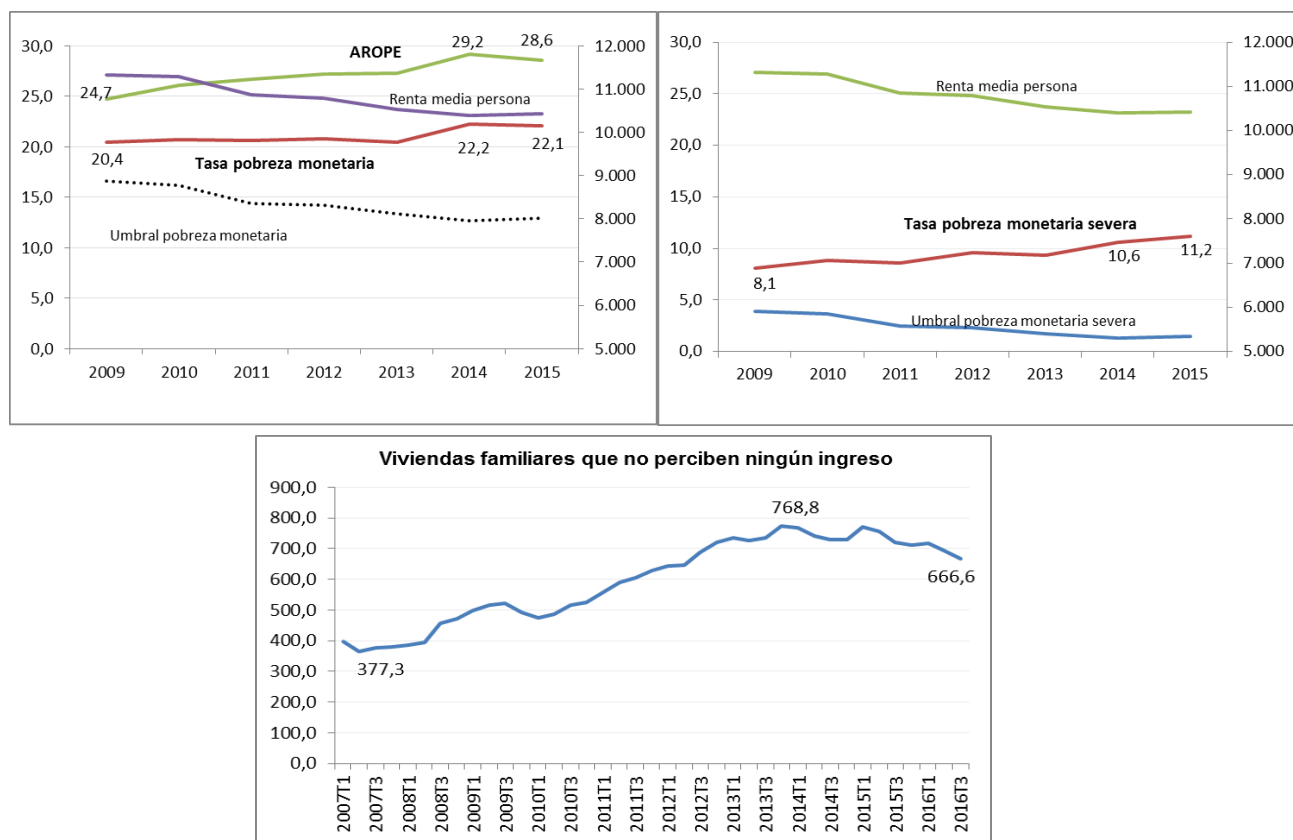
	Tasa pobreza (60% mediana ingresos)			Tasa pobreza severa (40% mediana ingresos)		
	ECV 2009	ECV 2014	ECV 2015	ECV 2009	ECV 2014	ECV 2015
<b>TOTAL</b>	20,4	22,2	22,1	8,1	10,6	11,2
<b>Tipo de hogar</b>						
Sin hijos a cargo	15,7	16,2	16,8	5,2	7,2	7,8
Con hijos a cargo	24,8	28,0	27,4	10,9	14,0	14,5
Unifamiliar con hijos a cargo	44,2	42,0	37,5	30,1	27,5	25,9
1 adulto > 65 años	40,0	7,3	9,3	7,4	4,2	5,7
<b>Nacionalidad</b>						
Extranjera	36,7	43,5	42,7	:	:	:
No extranjera	16,0	17,5	17,7	:	:	:
<b>Situación laboral más frecuente (18-64 años)</b>						
Ocupados	11,7	12,6	13,2	4,2	5,1	6,3
Asalariados	9,4	9,9	10,5	2,9	3,3	4,6
No asalariados	24,4	25,9	26,8	11,6	13,9	14,9
Parados	39,1	48,1	46,5	21,8	27,4	27,1
Jubilados	12,8	6,5	9,9	3,9	0,9	2,5
Inactivos	26,1	27,3	28,9	11,7	13,6	14,1
<b>Nivel educativo (&gt; 18 años)</b>						
Hasta ESO (ISCED97, Niveles 0-2)	23,8	33,8	34,2	9,7	17,0	17,5
Secundaria post-obligatoria (ISCED97, Nivel 3-4)	14,8	20,6	21,2	6,1	9,7	11,4
Terciaria (ISCED97, Nivel 5-6)	7,7	10,9	10,3	3,8	5,5	5,7
<b>Sexo</b>						
Mujeres	21,3	22,1	21,8	8,3	10,6	10,8
Hombres	19,4	22,4	22,5	7,8	10,7	11,5
<b>Edad</b>						
< 18 años	29,0	30,5	29,6	12,9	15,7	16,7
18-24 años	19,1	30,0	32,5	8,8	16,0	17,8
25- 49 años	17,5	23,2	22,8	7,5	11,7	12,3
50-64 años	15,4	19,6	19,3	6,6	9,0	8,9
> 65 años	23,8	11,4	12,3	5,4	2,8	2,9

Fuente: Eurostat, *Income, social Inclusion and living conditions survey (EU-SILC)*.

Por otro lado, la incipiente mejoría que se observa en el último año no está llegando a las personas en situación pobreza monetaria más severa (población por debajo del 40 por 100 de la mediana de los ingresos), cuyo porcentaje ha seguido aumentando hasta llegar a alcanzar el 11,2 por 100 en 2015 (3,1 puntos porcentuales más que al inicio de la crisis), lo que viene a indicar que se está produciendo una cronificación de la pobreza en los niveles de ingresos más bajos (gráfico 5).

GRÁFICO 5

EVOLUCIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN ESPAÑA



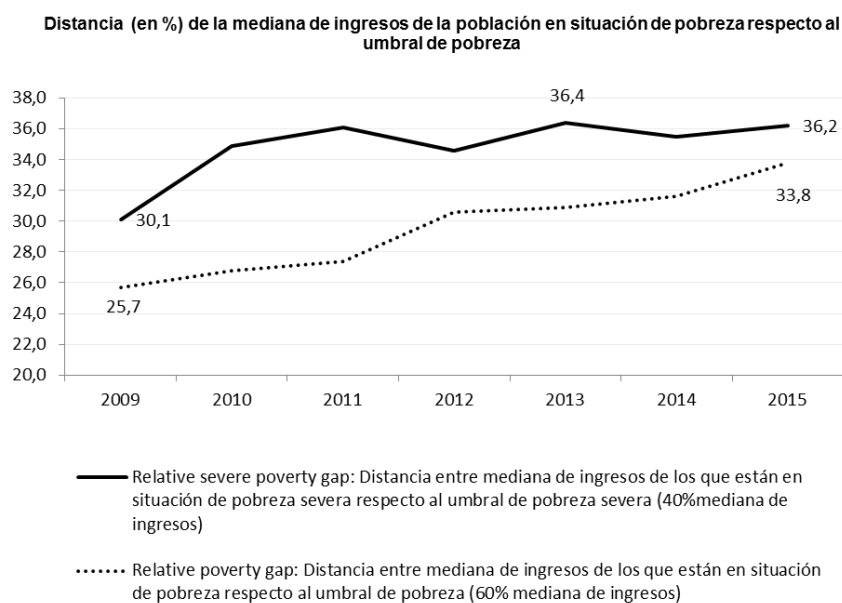
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida y Encuesta de Población Activa.

Otro aspecto a tener en cuenta, y que viene a poner de manifiesto la gravedad de la situación de este grupo de población, es la distancia de sus niveles de renta (tomando en cuenta la mediana de ingresos) respecto al umbral de pobreza monetaria, que ha pasado del 25,7 por 100 en 2009, al 33,8 por 100 en 2015. Esto es, la mediana de ingresos de la población con rentas más bajas ha descendido en mayor medida que lo ha hecho el umbral de riesgo de pobreza monetaria, lo que es indicativo de que los ingresos de la población que entra a englobar las tasas de riesgo de pobreza monetaria han empeorado proporcionalmente más que los del resto de la población. Una situación que se acentúa en los tramos de renta más bajos, cuya mediana se distancia aún más del umbral de renta severa, hasta alcanzar el 36,2 por 100. Además, el porcentaje de población en riesgo de pobreza que permanece en esta situación durante al menos tres años, está aumentando, hasta alcanzar casi el 16 por 100.



GRÁFICO 6

**LA SITUACIÓN DE LA POBREZA: INGRESOS RELATIVOS Y PERSISTENCIA**



(a): Porcentaje de población en situación de pobreza y que también lo ha estado al menos 2 de los 3 años anteriores a la realización de la encuesta

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

En definitiva, si bien los datos recientes podrían constituir indicios de cierta mejoría, lo cierto es que se mantienen aún en España niveles elevados de riesgo de pobreza y exclusión social, y lo que es más preocupante, que está aumentando el porcentaje de población que entra en la pobreza y se queda atrapada en ella, cayendo en situaciones de renta cada vez más bajas. Todo ello pone de manifiesto la debilidad del sistema de bienestar español para hacer frente a las situaciones más extremas de vulnerabilidad social y la necesidad de evaluar la eficacia de las políticas sociales a la hora de hacer frente a estas situaciones de pobreza, con especial atención a los grupos de población que la padecen con más intensidad y frecuencia.

#### **1.4. El papel de la protección social y del nivel asistencial**

La lucha contra un problema de carácter multidimensional como la pobreza requiere un planteamiento integral de las políticas sociales y redistributivas que actúe sobre los factores causales que se encuentran en el origen de las situaciones de vulnerabilidad económica y/o social que se acaban de describir.

Las ayudas de carácter asistencial desempeñan un papel muy limitado a la hora de superar esas situaciones y en realidad deberían formar parte de un conjunto integral de actuaciones efectivas y coherentes en el marco de todas las políticas públicas, tendentes a conseguir una integración social y laboral completa, que permita a todas las personas mantener un nivel de vida digno. Sin embargo, es innegable que contribuyen a la subsistencia material de los hogares más vulnerables. Por tanto, su mantenimiento, adecuación y suficiencia, en el contexto de un elenco más amplio y coordinado de medidas de prevención y lucha contra la pobreza, sigue siendo un imperativo del Estado social.

De hecho, una parte importante de las políticas de lucha contra la pobreza encuentra su concreción en la vertiente no contributiva y asistencial de la protección social en España, entendida ésta en sentido amplio, ya sea en forma de prestaciones, ayudas y subsidios de carácter económico, ya en forma de medidas y programas específicamente dirigidos a paliar situaciones carenciales. La lenta evolución desde un sistema de aseguramiento social de carácter esencialmente bismarckiano o contributivo en sus orígenes -radicado hoy en día fundamentalmente en las prestaciones de esa naturaleza en el sistema de Seguridad Social- ha dado lugar a un modelo de bienestar mixto en el que junto a los tradicionales componentes contributivos coexiste una variada esfera no contributiva y asistencial. Esta última actúa tanto en el plano de las prestaciones y ayudas económicas como en el de los servicios públicos (p.ej: vivienda social). Junto a ello importantes políticas públicas universalistas o tendentes a la universalidad (en el caso de las grandes políticas sociales que conforman el Estado de Bienestar en España, como la asistencia sanitaria, la educación o la atención a la dependencia) contribuyen a la prevención o atenuación de las situaciones de pobreza.

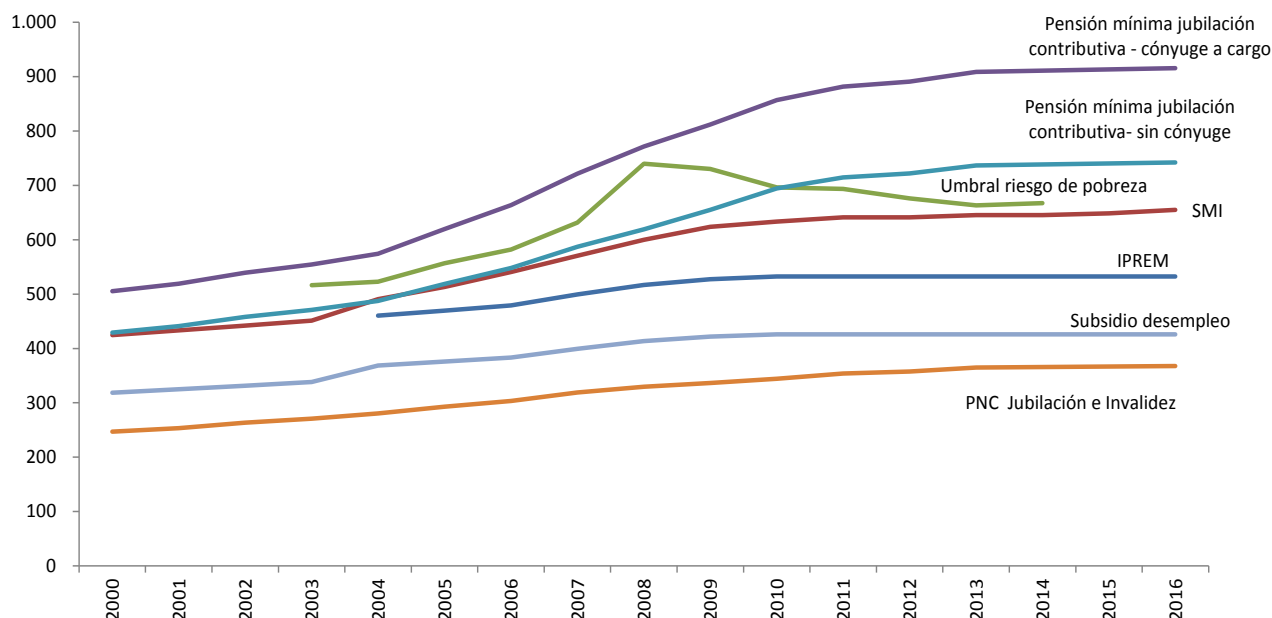
La gran mayoría de las medidas que se abordan en este informe se sitúan en el espacio de lo no contributivo y lo asistencial. Se trata de una esfera que, independientemente de la discusión jurídico conceptual que estos términos llevan aparejados, incorpora todos aquellos instrumentos de las políticas sociales dirigidos a las personas y hogares en situación o riesgo de pobreza y que en la gran mayoría de los casos requieren algún tipo de “prueba de recursos”. A efectos de la acreditación de lo que significa “situación de necesidad” o “carencia de recursos” en cada caso, como se irá viendo a lo largo del

informe, la homogeneidad dista mucho de ser la regla. Y, sobre todo, no cabe buscar correspondencia entre los límites de ingresos exigidos para el acceso a las distintas ayudas y el umbral de ingresos cuya no superación da lugar a la noción estadística de “riesgo de pobreza” a la que se ha hecho alusión en los anteriores apartados de este informe. Como se verá más adelante, coexisten varias referencias para la determinación de esa situación (IPREM, SMI, la no superación de la cuantía anual de las propias prestaciones, etc.) así como distintas fórmulas de cálculo, en función del tipo de ayuda, la situación personal del individuo o la familia y otras circunstancias.

GRÁFICO 7

**DISTINTOS REFERENTES ECONÓMICOS RELEVANTES PARA EL ACCESO AL NIVEL ASISTENCIAL, CUANTÍAS MÍNIMAS DE LAS PRINCIPALES PRESTACIONES Y UMBRALES DE POBREZA**

(En euros)



Notas:

Con motivo del cambio metodológico efectuado en 2013, en la ECV el Umbral de la pobreza a partir de 2008 no es comparable con la serie anterior (para los años 2009-2012 se utilizan las estimaciones retrospectivas elaboradas por el INE).

La cuantía del subsidio de desempleo equivale, desde el año 2004, al 80 por 100 del IPREM. Con anterioridad, en términos generales se correspondía con el 75 por 100 del SMI.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anexo al Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social, del IMSERSO y de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

Para formarse una idea sobre la importancia del gasto español en los distintos instrumentos y ayudas sometidas a prueba de recursos es preciso un breve repaso a las principales cifras comparadas sobre el conjunto del gasto social. Aproximarse a la evolución de los datos disponibles a partir de 2007 permite, además, observar la

intensidad de los efectos de la crisis económica y de la dirección de las políticas en esta parcela de la protección social. Así, según los últimos datos de Eurostat, entre 2007 y 2014, el gasto total en protección social en la UE 28 pasó de representar el 25 por 100 al 28,7 por 100 del PIB.

En España, el gasto total en protección social entre 2007 y 2014 pasó del 20,3 por 100 al 25,4 por 100 del PIB. En ese contexto, el peso en el conjunto del gasto social de las prestaciones sometidas a prueba de rentas, tanto en especie como económicas, también creció entre 2007 y 2014 desde el 2,7 por 100 del PIB hasta el 3,5 por 100 del PIB. La desigual preponderancia de este tipo de gasto en los países puede ser reflejo no solo de las diferencias en los modelos de protección social –unos más universalistas, otros más contributivos- sino a la distinta incidencia de las situaciones de riesgo que cubren las prestaciones (el paro de larga duración, por ejemplo, o las propias situaciones de pobreza) o a la distinta naturaleza e intensidad de la protección de las diversas prestaciones.

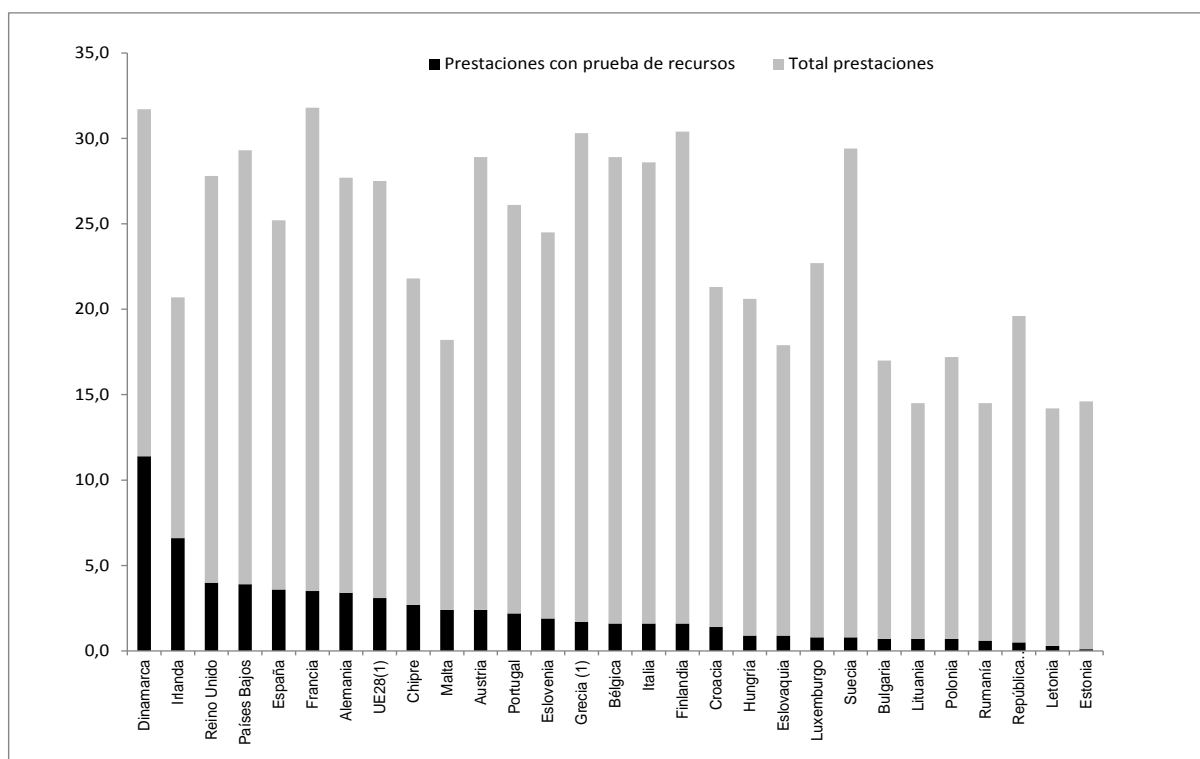
España se sitúa entre los países de la Unión Europea que mayor proporción del gasto social dedica a este tipo de prestaciones no contributivas o asistenciales (gráfico 8). Para interpretar esta posición hay que tener en cuenta que, en nuestro país, tanto la evolución creciente durante la crisis del conjunto del gasto social como, dentro de éste, de las ayudas y prestaciones sometidas a prueba de recursos, es achacable, en su mayoría, al incremento del gasto en desempleo<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> No hay que olvidar tanto el aumento del volumen de beneficiarios como el importante proceso de asistencialización sufrido por esta vertiente de la protección social, en el sentido de que los subsidios de naturaleza asistencial han logrado superar en volumen de beneficiarios a la prestación contributiva. Véanse CES, Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, varios años.

GRÁFICO 8

**GASTO EN PRESTACIONES CON PRUEBA DE RECURSOS EN EL CONJUNTO DEL TOTAL DE PRESTACIONES, UE**



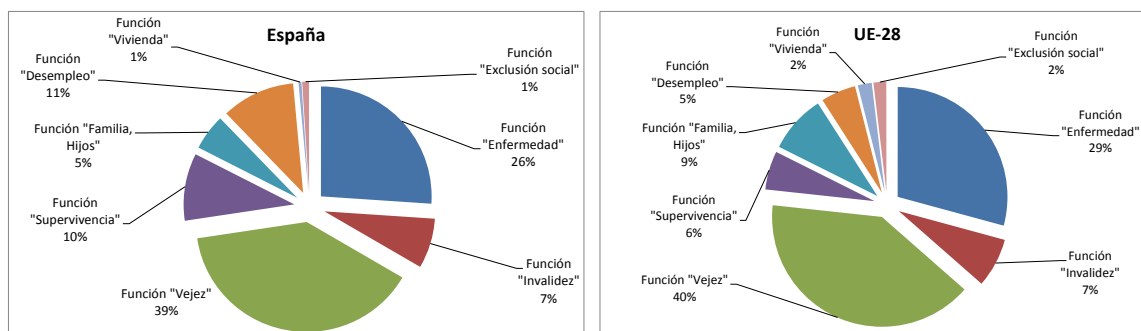
Fuente: Eurostat (SEPROSS)

Para facilitar una idea de conjunto sobre el peso de las distintas funciones dentro del total del gasto dedicado a este tipo prestaciones sometidas a prueba de recursos, valga señalar la preponderancia de la protección en situaciones de vejez y desempleo que, en España, absorben aproximadamente el 60 por ciento del gasto total en este tipo de prestaciones. Las funciones exclusión social, vivienda y enfermedad y atención sanitaria a personas sin recursos son las que suponen un gasto menor, que en su conjunto no supera el 10 por ciento del gasto efectuado (gráfico 9).

GRÁFICO 9

**GASTO EN PRESTACIONES BAJO CONDICIÓN DE RECURSOS EN ESPAÑA Y UE28, 2014**

(Distribución porcentual por funciones)



Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas integradas de protección social en términos SEEPROS y Eurostat.

CUADRO 3

**GASTO EN PRESTACIONES BAJO CONDICIÓN DE RECURSOS, EN ESPAÑA, 2014**

(En miles de euros)

<b>GASTO TOTAL</b>	<b>263.135.348</b>
<b>PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>	<b>258.355.398</b>
Sin condición de recursos	222.058.483
Bajo condición de recursos	36.296.915
<b>Función "Enfermedad"</b>	<b>67.329.291</b>
Sin condición de recursos	67.317.265
Bajo condición de recursos	12.026
<b>Función "Invalidez"</b>	<b>18.988.971</b>
Sin condición de recursos	14.341.182
Bajo condición de recursos	4.647.790
<b>Función "Vejez"</b>	<b>101.334.997</b>
Sin condición de recursos	87.746.702
Bajo condición de recursos	13.588.296
<b>Función "Supervivencia"</b>	<b>25.544.066</b>
Sin condición de recursos	22.081.056
Bajo condición de recursos	3.463.010
<b>Función "Familia, Hijos"</b>	<b>13.651.417</b>
Sin condición de recursos	10.420.984
Bajo condición de recursos	3.230.433
<b>Función "Desempleo"</b>	<b>27.794.437</b>
Sin condición de recursos	20.151.294
Bajo condición de recursos	7.643.143
<b>Función "Vivienda"</b>	<b>1.106.519</b>
Bajo condición de recursos	1.106.519
<b>Función "Exclusión social"</b>	<b>2.605.699</b>
Bajo condición de recursos	2.605.699
<b>GASTOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>4.755.455</b>
<b>OTROS GASTOS</b>	<b>24.495</b>

Fuente: Cuentas integradas de protección social en términos SEEPROS.

Las prestaciones sometidas a prueba de recursos a las que se acaba de hacer alusión comprenden tanto prestaciones económicas como en especie, en forma de servicio. Considerando en primer lugar únicamente las prestaciones de carácter económico, a las que se dedica el segundo capítulo de este informe, cabe señalar de antemano la diversidad de figuras que coexisten en el sistema español de protección social (es decir, no únicamente las encuadradas en el sistema de Seguridad Social), cuyo requisito fundamental es la situación de carencia de rentas suficientes de los beneficiarios. Así, cabría citar en primer lugar las pensiones y prestaciones de naturaleza no contributiva de la Seguridad Social: las prestaciones no contributivas (en adelante PNC) de jubilación e invalidez junto a las prestaciones familiares de la Seguridad Social. Además, pervive todavía un no desdeñable volumen de beneficiarios de figuras protectoras a extinguir, como las antiguas pensiones asistenciales (PAS) y el (Seguro obrero de vejez e invalidez (SOVI) o el subsidio por garantía de ingresos mínimos (SGIM) de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI).

A las anteriores prestaciones propiamente dichas se suman los complementos a mínimos de las pensiones, como pieza fundamental, junto con otros como los complementos por responsabilidades familiares, necesidad de auxilio de tercera persona o por alquiler de vivienda. Además, en el terreno de la protección por desempleo, hay que destacar la figura del subsidio asistencial por desempleo, junto con la renta activa de inserción y otros instrumentos, como la prestación económica vinculada a la participación en el programa PREPARA. En algunos de estos últimos supuestos, la finalidad asistencial coexiste con otras, como el propósito formativo o la activación para el empleo (cuadro 4).

A ello cabría añadir otros instrumentos protectores desplegados en el ámbito de la asistencia social que, en ejercicio de sus competencias, proporcionan las Comunidades Autónomas así como los ayuntamientos y diputaciones provinciales, a menudo dirigidas a los mismos destinatarios u objetivos que las anteriores. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en varios de sus pronunciamientos, la definición de “asistencia social” no viene dada por la norma fundamental sino que se encuentra recogida por normativa infraconstitucional. La asistencia social se configura, según el Tribunal, como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de la Seguridad Social, que opera mediante técnicas distintas de las propias de dicho sistema. En este sentido, es característico de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios. A la luz de la interpretación del artículo 41 CE, el TC señala que la asistencia social tiene una doble

vertiente: interna y externa. La primera de ellas, la interna, se refiere, principalmente, a las prestaciones de naturaleza no contributiva de la Seguridad Social. El Tribunal esgrime que resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función del Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que pueden generarse, incluya en su seno las referidas prestaciones no contributivas. Por su parte, la vertiente externa se refiere a la competencia de las Comunidades Autónomas en esta materia. En este punto, el Tribunal aclara que la existencia de prestaciones no contributivas no invade la competencia autonómica, ya que desde la norma constitucional se atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos<sup>24</sup>.

El Catálogo de Referencia de Servicios Sociales aprobado en enero de 2013 por el Consejo Interterritorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al que se hará referencia más adelante<sup>25</sup> enumera por primera vez en un único documento las prestaciones a las que podrían acceder las personas en el conjunto del territorio estatal, estableciendo además unos principios de calidad y buen uso comunes. Sin embargo, sigue resultando difícil visualizar en su conjunto todo el entramado de instrumentos dirigidos a combatir, erradicar o paliar las situaciones de pobreza en nuestro país.

En los siguientes apartados se intenta proporcionar la información básica disponible sobre todos los instrumentos y medidas dirigidas a las personas y hogares en situación de vulnerabilidad económica que ha sido posible “censar”. Se abordan en primer lugar lo que cabría categorizar como prestaciones o ayudas puramente económicas (capítulo 2) para dedicar otro capítulo diferenciado (el tercero) a lo que constituyen servicios básicos, aun cuando éstos lleven aparejada en ocasiones la obtención de una ayuda o beneficio económico. Y ello con el objetivo de recapitular una serie de conclusiones en base a la lógica del sistema y de su coherencia con el objetivo de abordar de forma integral el problema de la pobreza en España.

Sin embargo, valga advertir de antemano que no se trata de un compendio exhaustivo ni cerrado de medidas sino más bien de un intento de aproximación de este organismo a una realidad institucional compleja, en la que coexisten actuaciones en los distintos niveles de la Administración, necesitada de un sistema de información homogéneo que facilite su conocimiento y evaluación a la luz de la situación y los objetivos en materia de pobreza.

---

<sup>24</sup> SSTC 76/1986, de 9 de junio, 146/1986, de 25 de noviembre, 132/1992, de 6 de febrero, y 239/2002, de 11 de diciembre.

<sup>25</sup> Véase en este informe, apartado 3.1. Servicios Sociales.



De hecho, las dificultades para visibilizar todo este entramado justifican plenamente la necesidad de reflexionar sobre las nuevas necesidades y las lagunas del sistema, así como de avanzar en varios compromisos pendientes. Así, recuérdese que la DA 21 de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social preveía la aprobación de un Proyecto de Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema. Por su parte, el último PNAIN, para el periodo 2013-2016, incorpora dentro de sus principales medidas el objetivo de avanzar en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo, así como mantener un sistema de prestaciones económicas de inserción social que dé respuesta a las necesidades de las familias.

En el ámbito del diálogo social, también los interlocutores sociales se han hecho eco de esta necesidad de visualizar el conjunto de ayudas existentes, a través de un mapa completo de prestaciones sociales y subsidios de desempleo que debería haberse elaborado antes de finales de 2014, así como de mejorar la eficacia y eficiencia de los mecanismos de protección social. Así se recogía, entre otros compromisos, en el Acuerdo de 29 de julio de 2014, de Propuestas para la Negociación Tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo (apartado 5), donde se coincidía en la necesidad de profundizar en la protección social de las personas más alejadas del mercado de trabajo y/o en riesgo de exclusión social para que el crecimiento y las oportunidades lleguen a todos. Sin embargo, es preciso hacer hincapié en la necesidad de impulsar el cumplimiento de estos compromisos, dado que hasta el momento se desconoce el estado de elaboración de dicho mapa, mientras está pendiente la convocatoria de la mesa de diálogo social en la que deberían negociarse estas cuestiones.

CUADRO 4

## PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS

Prestaciones y complementos	Cuantía mensual o de pago único (euros)			Perceptores			Gasto anual (millones de euros)		
	2007	2015	Var 15/07 (%)	2007	2015	Var 15/07 (%)	2007	2015	Var 15/07 (%)
<b>PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>									
Jubilación e Invalidez	318,87	366,90	15,1	474.382	452.729	-4,6	1.978,10	2.265,33	14,52
Complemento por carecer de vivienda en propiedad y residir en vivienda alquilada	29,17	43,75	50,0	14.527	24.720	70,2	5,10	12,98	154,55
<b>COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS</b>	165,70	208,91	26,1	2.236.578	2.489.054	11,3	5.383,82	7.307,86	35,74
<b>PRESTACIONES ECONÓMICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE MINUSVÁLIDOS (LISMI)</b>									
Subsidio de garantía de ingresos mínimos	149,86	149,86	0,0	33.149	9.855	-70,3	71,35	21,30	-70,14
Subsidio por ayuda de tercera persona	58,45	58,45	0,0	4.074	1.001	-75,4	3,45	0,86	-75,22
Subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte	50,60	63,10	24,7	3.255	1.384	-57,5	2,01	1,09	-45,69
<b>SEGURO OBLIGATORIO DE VEJEZ E INVALIDEZ (SOVI)</b>	318,65	381,79	19,8	434.777	365.757	-15,9	1.937,68	1.914,42	-1,20
<b>PENSIONES ASISTENCIALES (PAS)</b>	149,86	149,86	0,0	22.941	5.017	-78,1	47,2	12,89	-72,69
<b>PRESTACIONES FAMILIARES</b>									
Prestaciones familiares periódicas por hijo o menor acogido a cargo (hijo < 18 años/hijo > 18 años con discapacidad > 75 %)	24,25 / 478,31	24,25 / 550,4	0 / 15,1	630.025	1.008.706	60,1	940,78	1.324,79	40,82
Prestación de pago único por parto o adopción múltiple (2 hijos/4 hijos o más)	2.282,40 / 6.847,20	2.594,40 / 7.783,260	13,7	8.132	8.176	0,5	18,60	22,47	20,81
Prestación de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en los casos de madres discapacitadas	1.000,0	1.000,0	0,0	10.560	27.110	156,7	4,88	25,32	418,85
<b>SUBSIDIO ESPECIAL POR MATERNIDAD NO CONTRIBUTIVA</b>	499,20	648,60	29,9	-	-	-	0,36	0,55	52,78
<b>PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD A FAVOR DE ESPAÑOLES RETORNADOS<sup>1</sup></b>	257,34	345,84	34,4	1.123	497	-55,7	-	-	-
<b>PROTECCIÓN POR DESEMPLEO NIVEL ASISTENCIAL<sup>2</sup></b>									
Subsidio	399,36	426,01	6,7	373.891	901.885	141,2	7.559,99	5.540,36	-26,71
Subsidio trabajadores eventuales agrarios	399,36	426,01	6,7	175.190	122.422	-30,1	801,95	647,67	-19,24
Renta Agraria	399,36	426,01	6,7	26.594	78.223	194,1	-	-	-
<b>RENDA ACTIVA DE INSERCIÓN (RAI)</b>	399,36	426,01	6,7	65.600	249.470	280,3	655,92	1.276,88	94,67
<b>PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO (entró en vigor en 2015)</b>	-	426,01	-	-	33.781	-	-	17,21	-
<b>AYUDA ECONÓMICA DIRIGIDA A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO<sup>3</sup></b>	399,36	426,01	6,7	198	606	206,1	-	-	-
<b>RENDA MÍNIMA DE INSERCIÓN (RMI)<sup>3</sup></b>	375,68	420,63	12,0	299.756	616.885	105,8	417,54	1.167,03	179,50

1- Los datos de 2007 se refieren a 2008, año para el cual se recoge el importe medio de la prestación por ancianidad. 2- Los datos de 2007 se refieren al año 2010. 3- Los últimos datos disponibles se corresponden con el año 2014.

Fuente. Elaboración propia con datos del IMSERSO, ESTADISS, Anuario del MEYSS, Anexo del Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la SS, Informe de rentas mínimas de inserción del MSSSI, Informes Anuales del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer y Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo del SEPE.

## **2. EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS EN SITUACIONES DE NECESIDAD**

### **2.1. Pensiones no contributivas y asistenciales**

El riesgo de pobreza en la vejez y en determinadas situaciones de discapacidad se ve atenuado de manera importante en nuestro país por la existencia de instrumentos específicamente dirigidos a cubrir las necesidades de los pensionistas con bajos recursos. En este sentido, cabe recordar que la creación de las prestaciones no contributivas por la Ley 26/1990 supuso un hito en el sistema de protección social español, al extender a todos los ciudadanos el derecho a las pensiones de jubilación e invalidez (y a las prestaciones económicas por hijo a cargo), aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo, por la realización de actividades profesionales. La aplicación de esta norma tuvo efectos inmediatos en la atenuación de situaciones de pobreza extrema, en aquel momento un problema grave en España, particularmente entre los hogares encabezados por mujeres mayores de 65 años.

Junto a las pensiones no contributivas, los complementos a mínimos constituyen el dispositivo de carácter no contributivo más potente a la hora de reducir el riesgo de pobreza de los pensionistas que no alcanzan la cuantía mínima de la pensión fijada anualmente por las leyes de presupuestos generales, cuantía que actúa como un umbral de suficiencia de las pensiones que el Estado se obliga a garantizar. Estos dos principales instrumentos de lucha contra el riesgo de pobreza una vez acabada la vida laboral coexisten con otras prestaciones a extinguir, como las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS) y las prestaciones económicas para personas con discapacidad.

En lo que respecta a las personas mayores y, concretamente, a los pensionistas, la crisis económica y la consiguiente destrucción de empleo, junto a la devaluación salarial, han hecho que mejore significativamente su posición relativa en términos de riesgo de pobreza respecto al resto de la población, aunque se trata más de un efecto estadístico que de una mejora real en sus condiciones materiales de vida. Así, durante esos años, debido a la caída de los ingresos de la mayoría de las personas en edad de trabajar se ha reducido el umbral de renta empleado para considerar que una persona se encuentra en situación de riesgo de pobreza, mientras que los ingresos de la población jubilada, procedente fundamentalmente de las pensiones públicas, se han mantenido. En consecuencia, como se ha visto en el apartado 1.3.1, durante el periodo 2007-2014 se produce un incremento del porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión

social<sup>26</sup> de aproximadamente 5 puntos porcentuales (hasta el 28,6 por 100 de la población total) frente a una reducción de 11 puntos entre los jubilados (hasta el 12,6 por 100).

En cualquier caso, cabe señalar que en 2015, 253.838 personas mayores de 65 años eran beneficiarias de una PNC de jubilación, con una cuantía mensual de 366,90 euros, y 259 mil personas de una pensión asistencial de vejez, de 149,86 euros al mes (cuadro 5).

Por su parte, las personas que, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por 100 y edades comprendidas entre 18 y 64 años, perciben una pensión no contributiva de invalidez, ascienden a 198.891, lo que equivale a una tercera parte de este colectivo<sup>27</sup>, con una cuantía media mensual de 366,90 euros, mientras que 4.758 son beneficiarias de una pensión asistencial de enfermedad o incapacidad, de 149,86 euros mensuales.

---

<sup>26</sup> Según la Encuesta de Condiciones de Vida 2015 y de acuerdo con el indicador europeo AROPE, que mide el grado de vulnerabilidad y exclusión social ante situaciones de bajos ingresos, baja intensidad laboral y privación material severa.

<sup>27</sup> De acuerdo con la base de datos estatal de personas con discapacidad del IMSERSO, 605.566 personas con edades comprendidas entre los 18 y los 64 años tenían reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100 en 2014.

CUADRO 5

**BENEFICIARIOS Y CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES, EN 2015**

(Nº de beneficiarios y euros anuales)

		<b>Beneficiarios</b>	<b>Euros / año</b>	<b>Euros / mes</b>
<b>PNC DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	Total	452.729		
	Jubilación	253.838	5.136,60	366,90
	Invalidez	198.891		
	Complemento para PNC invalidez por necesidad de otra persona	32.126	2.568,30	183,45
	Complemento por carecer de vivienda en propiedad y residir en vivienda alquilada	24.720	525,00	-
<b>PENSIONES ASISTENCIALES</b>	Total	5.017		
	Enfermedad o incapacidad	4.758	2.098,04	149,86
	Vejez	259		
<b>PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD</b>	Subsidio de garantía de ingresos mínimos	9.855	2.098,04	149,86
	Subsidio por ayuda de tercera persona	1.001	818,30	58,45
	Subsidio movilidad y compensación para gastos de transporte	1.384	757,20	63,10
<b>PENSIONES CONTRIBUTIVAS</b>	Jubilación	5.641.910	14.296,66	1.021,19
	Incapacidad permanente	931.670	12.925,92	923,28
<b>SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL</b>			7.783,20	648,60
<b>UMBRAL DE RIESGO DE POBREZA*</b>			8.010,90	667,58

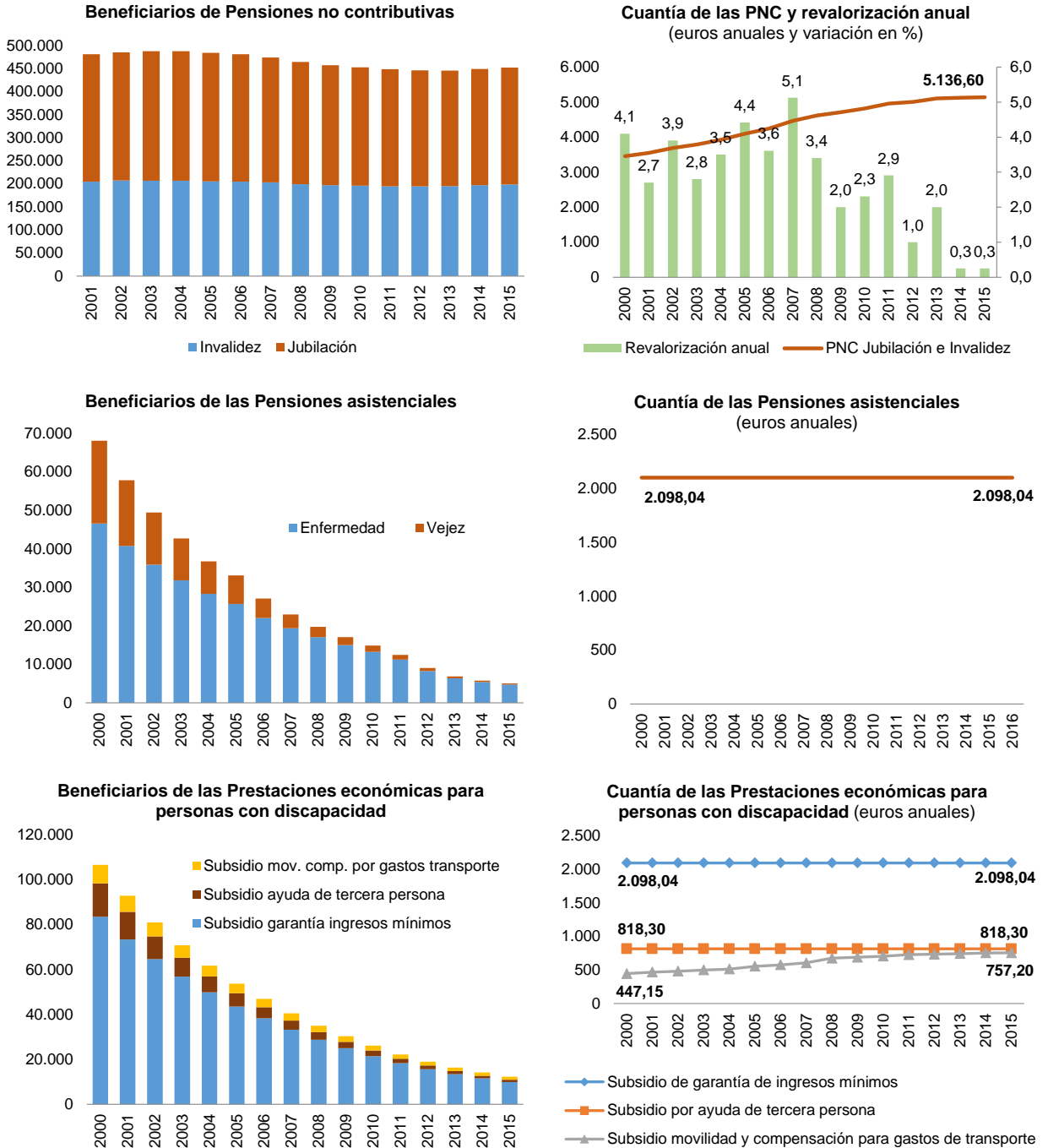
\*: Los datos del umbral de pobreza se refieren al año 2014.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social e INE.

El número de perceptores de prestaciones no contributivas y asistenciales ha venido mostrando una tendencia descendente a lo largo de los años, especialmente en lo que respecta a los beneficiarios de pensiones asistenciales y los perceptores de prestaciones económicas para personas con discapacidad que, por su carácter de prestaciones a extinguir, van descendiendo en volumen a medida que fallecen sus beneficiarios. Sin embargo, tal y como se verá más adelante, desde el año 2014 se aprecia un cambio de tendencia en la evolución del número de perceptores de pensiones no contributivas (gráfico 10).

GRÁFICO 10

**PNC, PENSIONES ASISTENCIALES Y PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD, 2000-2015**



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

***Pensiones no contributivas del Sistema de la Seguridad Social***

En 2015, 452.729 personas percibían una pensión no contributiva del Sistema de la Seguridad Social (un 56 por 100 de jubilación y un 44 por 100 de invalidez), bien

porque no habían cotizado nunca, o porque no lo habían hecho el tiempo suficiente como para generar una pensión de carácter contributivo.

Además, 24.720 beneficiarios de PNC, esto es, el 5,5 por 100 del total, percibieron un complemento por residencia en vivienda alquilada, en forma de pago único de 525 euros anuales, al haber acreditado que carecen de vivienda en propiedad y residen de forma habitual en una vivienda alquilada.

Para la percepción de las pensiones no contributivas es preciso reunir una serie de requisitos; en el caso de las pensiones de jubilación, se debe haber cumplido los 65 años de edad, y en el de las pensiones de invalidez, estar afectado por una discapacidad o por una enfermedad crónica en un grado mayor o igual al 65 por 100 y ser mayor de 18 y menor de 65 años de edad. Una vez cumplidos los 65 años, las pensiones de invalidez pasan a denominarse pensiones de jubilación. Además, estas prestaciones son incompatibles con las pensiones asistenciales, los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona y las asignaciones económicas por hijo con discapacidad a cargo mayor de 18 años.

En cuanto al requisito económico, el nivel de rentas o ingresos anuales del perceptor debe ser inferior al importe de la pensión en cómputo anual, que para el año 2015, ascendía a 5.136,60 euros. A este respecto cabe señalar que la cuantía de las PNC se había venido incrementado tradicionalmente por encima de la revalorización general, hasta la irrupción de la crisis económica y la entrada en déficit del sistema de la Seguridad Social en 2011, que dio lugar al inicio de una política de consolidación fiscal con diversas medidas tendentes a reducir el gasto público. En el ámbito de la revalorización de las pensiones, inicialmente se redujo el porcentaje de incremento anual de las PNC, aunque situándose todavía por encima de la revalorización general, hasta que en 2014, con la entrada en vigor de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, se sustituye el anterior sistema de revalorización automática de las pensiones en función de la variación del Índice de Precios de Consumo, por un Índice de revalorización basado en una serie de variables con incidencia en los gastos e ingresos del sistema, que equipara la revalorización al conjunto de pensiones del sistema, incluidas las mínimas y las no contributivas. Este índice se ha situado desde 2014 en el 0,25 por 100 (gráfico 10).

#### *EL PERFIL DEL PENSIONISTA NO CONTRIBUTIVO*

El perfil del pensionista no contributivo de la Seguridad Social, según el IMSERSO, se corresponde con el de una mujer española casada, que vive integrada en una unidad económica formada por dos y tres personas, siendo la edad media más frecuente la comprendida entre los 65 y los 74 años.

El porcentaje total de mujeres entre los beneficiarios de PNC se sitúa en el 67 por 100, siendo más ostensible la feminización de estas pensiones en las de jubilación, donde las mujeres representan cerca del 80 por 100 de los beneficiarios, mientras que en las de invalidez suponen algo más del 50 por 100. Cabe destacar, por tanto, el importante papel desarrollado por las PNC a la hora de modular los efectos en la vejez de las desigualdades en la participación laboral de muchas mujeres que, de no ser por esta vía, no tendrían derecho a ingresos propios.

Respecto a las pensiones de invalidez, se aprecian perfiles diferenciados por sexo; así, mientras que en el caso de los varones, el beneficiario tipo es un hombre soltero menor de 45 años afectado de una discapacidad física, entre las mujeres predominan las de edades comprendidas entre los 55 y los 64 años y con una discapacidad psíquica.

Alrededor del 16 por 100 de los beneficiarios de la pensión de invalidez (32.126) tiene reconocido un complemento del 50 por 100 por necesidad de tercera persona para los actos más esenciales de la vida, al acreditar un grado de discapacidad igual o superior al 75 por 100.

A lo largo de las últimas décadas se ha ido reduciendo el número de beneficiarios de pensiones no contributivas, como consecuencia, tanto de la mejora registrada por el nivel de renta per cápita de la población a lo largo de los años, como de la paulatina incorporación de la mujer al mercado laboral y, con ello, a la esfera contributiva de la Seguridad Social (gráfico 10). Sin embargo, en los años más recientes cambia la tendencia, apreciándose desde el año 2014 un ligero incremento en el número de perceptores (desde 2012 en el caso de las PNC de invalidez), que responde en gran medida a la caída de los ingresos familiares de las unidades económicas de convivencia en las que residen los beneficiarios de este tipo de prestaciones, por efecto, tanto del aumento del desempleo como de la devaluación salarial.

### ***Pensiones asistenciales de enfermedad y vejez del Fondo Nacional de Asistencia Social (FAS)***

Las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez son ayudas económicas de carácter periódico en favor de ancianos y de enfermos o afectados por un grado de discapacidad que incapacite para el trabajo. Para su percepción, se exigen, entre otros requisitos, unos ingresos anuales inferiores al importe de estas pensiones, esto es, 2.098,04 euros al año (cantidad que se ha mantenido constante desde el año 2000), además de haber cumplido 66 años, para el caso de las ayudas por vejez, o encontrarse absolutamente incapacitado para toda clase de trabajo, en caso de ayuda por enfermedad o invalidez.

Ambas prestaciones quedaron derogadas con la entrada en vigor del Real Decreto Ley 5/1992, de 21 de julio, sin quedar afectadas las que ya habían sido reconocidas o estaban pendientes de resolución. Eso explica que en la actualidad, únicamente haya



5.017 perceptores de estas prestaciones, frente a 68.058 del año 2000, de los cuales un 95 por 100 percibe una pensión de enfermedad o incapacidad y el resto, 259 personas, de vejez.

### ***Prestaciones económicas para personas con discapacidad***

Las prestaciones económicas para personas con discapacidad van dirigidas a aquellas personas afectadas por una discapacidad o un proceso degenerativo que pudiera derivar en una discapacidad, que no estén comprendidas en el campo de aplicación del Sistema de la Seguridad Social y cuyos recursos en cómputo anual sean inferiores al 70 por 100 del salario mínimo interprofesional vigente en cada año. Para el año 2015, dicho límite de renta se situaría en 5.448,24 euros anuales.

La acción protectora de estas prestaciones económicas comprende los subsidios de garantía de ingresos mínimos, por ayuda de tercera persona y de movilidad y compensación por gastos de transporte. Todos ellos formaban parte de las prestaciones sociales y económicas de la Ley 13/1982 de Integración social de las personas con discapacidad (LISMI), la cual quedó derogada con la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Mediante este decreto quedaron suprimidos los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona, salvo para quienes ya los estuvieran percibiendo.

En 2015, 9.855 personas percibían un subsidio de garantía de ingresos mínimos, de 149,86 euros mensuales, dirigido a cubrir las necesidades básicas de quienes, careciendo de medios para su subsistencia, no estén en condiciones de obtenerlas por su grado de discapacidad. Por su parte, había 1.001 beneficiarios del subsidio por ayuda de tercera persona, consistente en una prestación de 58,45 euros mensuales y 1.384 personas percibían un subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, de 62,90 euros mensuales.

Cabe recordar que el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 contempla la necesidad de consolidar el sistema de pensiones de vejez e invalidez no contributivas, que contribuyan a cubrir las necesidades básicas y, en especial, de las personas con una discapacidad reconocida de más del 75 por 100 y precisen de una ayuda para realizar las tareas cotidianas. Del mismo modo, el Plan de Acción de la Estrategia española sobre discapacidad 2014-2020 incluye entre sus objetivos operativos, la reducción del número de personas con discapacidad por debajo del umbral de la pobreza.

### ***Suficiencia de las PNCs y otras pensiones asistenciales***

A la vista de los datos anteriores, es probable que el porcentaje de personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza que arroja la Encuesta de Condiciones de Vida esté constituido en gran medida por el grueso de los perceptores de pensiones no contributivas y asistenciales, teniendo en cuenta el amplio alcance de estas prestaciones entre la población de más edad y el hecho de que las cuantías percibidas se sitúa muy por debajo del umbral de pobreza relativa y alejado también de otros indicadores de referencia, lo que debe llevar a una reflexión por parte de los poderes públicos acerca de su obligación de garantizar un sistema de prestaciones adecuado y suficiente en la tercera edad.

A este respecto, la Declaración del Consejo (Europeo) sobre *el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012): estrategia futura*, señalaba la necesidad de adaptar los sistemas de Seguridad Social para que estén en condiciones de ofrecer pensiones sostenibles y adecuadas que contribuyan a reducir el número de personas mayores -en especial mujeres- que viven por debajo del umbral de la pobreza.

### ***Prestaciones autonómicas complementarias de las pensiones no contributivas y asistenciales***

Unido a lo anterior, hay que tener en cuenta que algunas comunidades autónomas han establecido, bien con carácter permanente, o bien en forma de ayudas extraordinarias, prestaciones económicas complementarias a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, las pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social y el subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI. En términos generales, se exige a los beneficiarios, además de ser beneficiarios de las prestaciones señaladas, residir legalmente en la comunidad autónoma y algunos otros requisitos que varían en función del territorio (recuadro 7).

RECUADRO 7

**PRESTACIONES COMPLEMENTARIAS A LAS PNC Y ASISTENCIALES EN ALGUNAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

**ANDALUCÍA**

***Ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de pensionistas no contributivos***

Requisitos

- Ser pensionista no contributivo al 31 de diciembre del año anterior.
- Contar con residencia habitual en Andalucía.

***Ayudas económicas de carácter extraordinario a favor de perceptores de pensiones del FAS y beneficiarios del subsidio de garantía de ingresos mínimos***

Requisitos:

- Ser perceptor del FAS o del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos.
- Contar con residencia habitual en Andalucía.

**CASTILLA LA MANCHA**

***Ayudas sociales a favor de pensionistas de jubilación en su modalidad no contributiva***

Requisitos:

- Ser titular de pensión de jubilación no contributiva de la Seguridad Social.
- Residir en Castilla-La Mancha.
- No ser usuario de plaza residencial permanente, pública o financiada con fondos públicos, ni recibir ayudas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

**CATALUÑA**

***Prestación complementaria para pensionistas de modalidad no contributiva***

Requisitos:

- Ser pensionista de la modalidad no contributiva de la Seguridad Social.
- No ser usuario de una prestación de servicios de acogida residencial, sanitaria o de naturaleza análoga, y no estar ingresado en un centro penitenciario.
- Tener residencia legal en Cataluña.
- Acreditar unas rentas o ingresos anuales que no excedan del porcentaje legalmente establecido, en cómputo anual.

**GALICIA**

***Ayudas sociales extraordinarias a favor de personas beneficiarias de PNC de jubilación e invalidez, del FAS y del subsidio de garantía de ingresos mínimos***

Requisitos:

- Ser perceptor de PNC, del FAS o del subsidio de garantía de ingresos mínimos.
- Tener residencia habitual en Galicia.

**PAÍS VASCO**

***Ayuda económica individual (AEI)***

Prestación periódica dirigida a garantizar un determinado nivel de ingresos en el ámbito territorial de Guipúzcoa a los beneficiarios de PNC, Pensión del Fondo de Bienestar Social o Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos de la LISMI. Requisitos:

- Ser beneficiario de pensión no contributiva, subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos de la LISMI o de la pensión del Fondo de Bienestar Social.
- No pertenecer a una unidad económica de convivencia perceptora de Renta Básica.
- No haber renunciado a otra pensión o complemento al que tuvieren derecho.

### ***Complementos a mínimos de pensiones contributivas***

Dentro del sistema contributivo de la Seguridad Social, las pensiones más bajas, concretamente, aquellas que no alcanzan el límite mínimo fijado anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, cuentan con un complemento hasta dicho importe mínimo, cuyo objetivo es garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas. La garantía de estos complementos a mínimos supone el instrumento de prevención de la pobreza de mayor alcance, con casi 2,5 millones de pensiones que lo perciben.

El complemento a mínimos, además de no ser consolidable, es incompatible con la percepción de ingresos del trabajo, de capital, o de cualquier otra fuente de renta, cuando la suma de todas las percepciones, excluida la pensión a complementar, exceda de la cuantía mínima establecida, por lo que puede considerarse como un instrumento de lucha contra situaciones de vulnerabilidad social, dirigido especialmente a la población de mayor edad. De hecho, su naturaleza asistencial justifica que, a pesar de complementar las cuantías de pensiones contributivas, su financiación se realice a través de transferencias del Estado y no de cotizaciones sociales. Así, dando cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo, relativa a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema de la Seguridad Social, según la cual, las cotizaciones sociales deben financiar exclusivamente el pago de las prestaciones contributivas, desde el año 2013 el Estado ha asumido completamente la financiación de los complementos a mínimos.

La cuantía mínima fijada por los PGE no es homogénea para el conjunto de pensiones contributivas del sistema, sino que difiere en función de la clase de pensión, de la edad del pensionista, de la unidad familiar y de la dependencia económica del cónyuge a cargo (cuadro 6).

Para el caso de las pensiones de jubilación, que con cerca de 5,8 millones de perceptores representan en torno al 60 por 100 del total, la cuantía mínima fijada para 2016 asciende a 10.988,60 euros anuales para aquellos titulares de 65 o más años de edad, con cónyuge a cargo, y a 8.905,40 para quienes no tienen cónyuge. Las siguientes pensiones más numerosas, las de viudedad, que representan cerca de una cuarta parte del total, cuentan con una cuantía mínima de 10.299,80 euros para los casos en los que el titular tenga cargas familiares y 8.905,40 cuando es mayor de 65 años.

Cabe recordar que la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, introdujo un límite máximo a los complementos a mínimos para las pensiones contributivas causadas a partir del 1 de enero de 2013, de forma que éste no podrá exceder la cuantía de las pensiones no contributivas vigentes en cada momento. En 2016, la cuantía de las PNC se situaba en

5.150,60 euros anuales, lo que significa que las pensiones por debajo de aproximadamente 270 euros al mes (3.754,8 euros anuales), aún con el complemento a mínimos, no alcanzarían la pensión mínima del sistema<sup>28</sup>. Se trata de alrededor de un 7 por 100 del total de pensiones contributivas y afecta principalmente a mujeres perceptoras de pensiones de jubilación y viudedad.

CUADRO 6

**CUANTÍA DE LAS PENSIONES MÍNIMAS, POR CLASE DE PENSIÓN, EN 2016**

(En euros anuales)

Clase de pensión			2016
Jubilación	Titular con 65 años o más	Con cónyuge a cargo	10.988,60
		Sin cónyuge	8.905,40
		Con cónyuge no a cargo	8.449,00
	Titular menor de 65 años	Con cónyuge a cargo	10.299,80
		Sin cónyuge	8.330,00
		Con cónyuge no a cargo	7.872,20
Viudedad	Titular con cargas familiares		10.299,80
	Titular con 65 años o más		8.905,40
	Titular con edad entre 60 y 64 años		8.330,00
	Titular menor de 60 años		6.742,40
Incapacidad Permanente	Gran Invalidez	Con cónyuge a cargo	16.483,60
		Sin cónyuge	13.358,80
		Con cónyuge no a cargo	12.674,20
	Absoluta; Total con 65 años o más; Parcial de AT y EP con 65 años o más	Con cónyuge a cargo	10.988,60
		Sin cónyuge	8.905,40
		Con cónyuge no a cargo	8.449,00
	Total con edad entre 60 y 64 años	Con cónyuge a cargo	10.299,80
		Sin cónyuge	8.330,00
		Con cónyuge no a cargo	7.872,20
	Total derivada de enfermedad común menor de 60 años	Con o sin cónyuge a cargo	5.538,40
Con cónyuge no a cargo		5.045,04	
Orfandad	No absoluta por beneficiario <sup>1</sup>	Sin discapacidad	2.720,20
		< 18 años con discapacidad grado ≥ 65%	5.353,60
	Absoluta: un solo beneficiario <sup>1</sup>	Sin discapacidad	2.720,20
		< 18 años con discapacidad grado ≥ 65%	12.096,00
En favor de familiares	Concurrente con viudedad u orfandad: por beneficiario <sup>2</sup>		2.720,20
	No concurrente con viudedad u orfandad: un solo beneficiario <sup>2</sup>	De 65 años o más	6.575,80
		Menor de 65 años	6.195,00
Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) <sup>3</sup>			5.698,00

(1) Cuando hay más de un beneficiario, a cada uno le corresponde la pensión mínima por beneficiario en caso de orfandad no absoluta más la parte alícuota de la pensión de viudedad de titular menor de 60 años.

(2) Cuando hay más de un beneficiario, el mínimo asignado a cada uno se incrementará en el importe que resulte de prorratear 4.022,20 euros/año entre el número de beneficiarios, para el año 2016.

(3) Desde 1992, la pensión de viudedad del SOVI coincide con las de vejez e invalidez del SOVI. En el año 2016 las pensiones del SOVI concurrentes con pensiones de viudedad de alguno de los regímenes del sistema de la Seguridad Social o con alguna de estas pensiones y, además, con cualquier otra pensión pública de viudedad, tienen una cuantía de 5.532,80 euros/año.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Boletín de Estadísticas Laborales*.

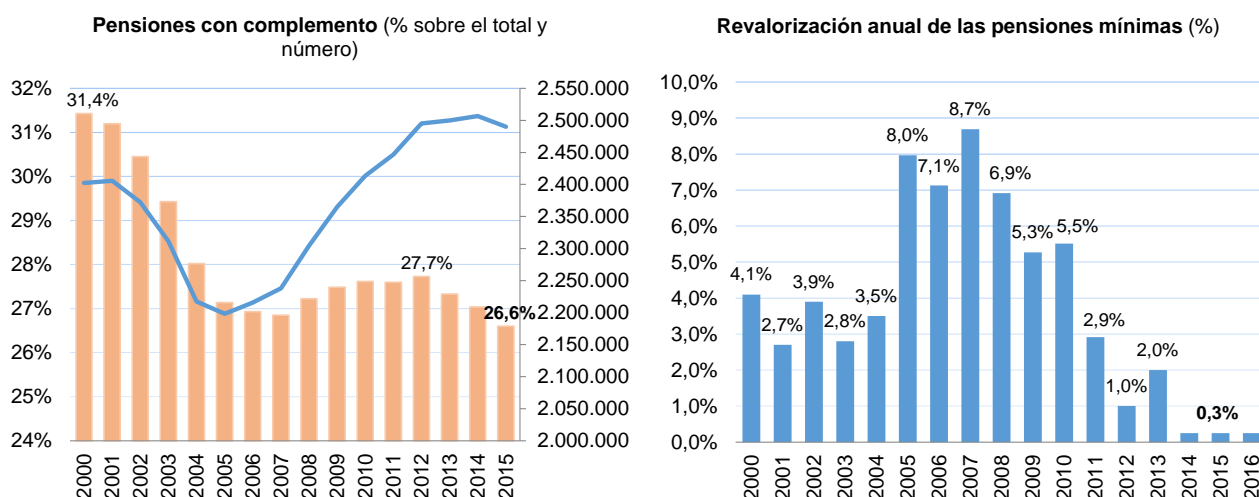
<sup>28</sup> El CES se pronunció al respecto y en este mismo sentido en su Dictamen 02/2011 del Anteproyecto de Ley sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social.

Desde el año 2005 la cuantía de las pensiones mínimas se había ido incrementando anualmente por encima de la revalorización general, dando lugar, en consecuencia, a un aumento progresivo de la proporción de altas que requerían complemento a mínimo respecto del total. Sin embargo, durante el periodo de crisis se detuvo esta tendencia, y aunque los primeros años la revalorización aplicada a estas pensiones siguió siendo superior a la general, posteriormente, con la entrada en vigor de la Ley 23/2013, se equipara la revalorización de las pensiones mínimas a la del resto de pensiones, aplicándose desde entonces un índice de revalorización del 0,25 por 100.

En consecuencia, el número de pensiones con complemento a mínimos se estanca prácticamente a partir de 2013 y cae en 2015, por primera vez en los últimos diez años, al tiempo que se va reduciendo el porcentaje de pensiones con complemento a mínimos, hasta situarse en 2015 en el 26,6 por 100 de las pensiones totales, es decir, en 2.490.000 pensiones contributivas.

GRÁFICO 11

**PENSIONES CONTRIBUTIVAS CON COMPLEMENTO A MÍNIMOS, 2000-2015**



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Los complementos a mínimos son más frecuentes en las pensiones de supervivencia (viudedad, orfandad y en favor de familiares), donde el porcentaje aplicado a la base reguladora es menor, así como en jubilación en el régimen de autónomos, en tanto que una parte importante de los trabajadores cotizan por la base mínima y tienen menos años cotizados. En este sentido, la elevada representatividad de las mujeres en estas clases de pensiones, especialmente en las de viudedad, explicaría su mayor presencia entre los pensionistas en cuantías mínimas y, por tanto, entre los perceptores de complementos a mínimos. Así, en 2015, las pensiones de titularidad femenina suponían el 63,2 por 100 del total de pensiones con complemento a mínimos. Además, entre las mujeres, una de

cada tres pensiones tiene complemento a mínimo (el 33 por 100), porcentaje que en los varones se sitúa en el 20 por 100.

En definitiva, la fijación de una pensión mínima y de unos complementos a dicho mínimo constituye una de las medidas con mayor alcance protector de lucha contra la pobreza, en tanto que su objetivo es garantizar un nivel de subsistencia a los pensionistas del sistema contributivo.

En la mayoría de las pensiones, la cuantía mínima fijada anualmente supera el umbral de riesgo de pobreza. Sin embargo, el establecimiento de un límite máximo a los complementos a mínimos, concretamente, la cuantía de las pensiones no contributivas, supone que haya pensionistas, mayoritariamente mujeres, que, a pesar de cumplir todos los requisitos para disfrutar de una pensión contributiva del sistema, no tengan asegurado un nivel mínimo de subsistencia. Este hecho, además de ir en contra del principio de garantía de suficiencia de las pensiones, podría suponer un desincentivo a la cotización para aquellas personas que no teniendo la seguridad de poder cumplir los requisitos necesarios para acceder a la pensión mínima contributiva, opten por dejar de contribuir al sistema y solicitar en su momento una pensión no contributiva.

## **2.2. Los subsidios y ayudas de naturaleza asistencial por desempleo**

Uno de los principales retos en el ámbito de las políticas sociales es atender al gran volumen de personas en situación de desempleo y, dentro de éste, a la más afectada por el paro de larga duración, sobre todo teniendo en cuenta la importancia de la pérdida del empleo y la prolongación de esta situación en el tiempo como factor explicativo del riesgo de pobreza.

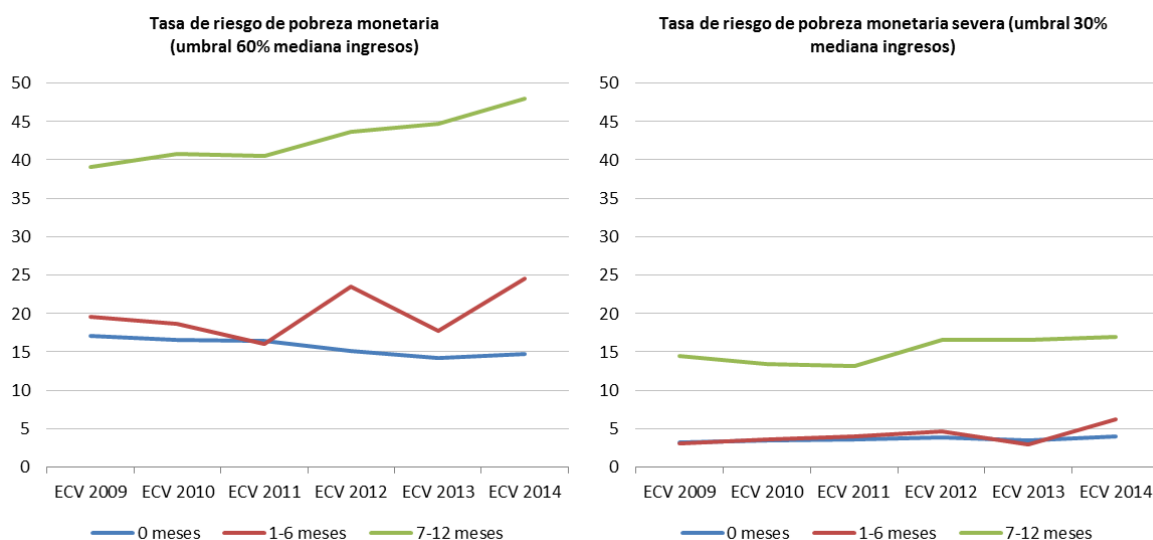
### *EL RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ENTRE LOS DESEMPLEADOS ES ELEVADO*

El 46,5 por 100 de los desempleados se encontraba en situación de pobreza monetaria, según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2015, el doble de la tasa de pobreza de la población total (22,1 por 100). Hay que tener en cuenta, además, que la pobreza entre la población desempleada ha aumentado de manera notable en los últimos años (17,5 puntos porcentuales más respecto a la ECV de 2009).

En la relación entre desempleo y pobreza interviene de manera importante el tiempo de permanencia en el desempleo. Así, la tasa de riesgo de pobreza es notablemente más alta entre los parados que llevan más tiempo en esa situación y, además, ha empeorado en los últimos años, afectando al 48 por 100 entre los que llevan entre 7 y 12 meses desempleados, frente al 15 por 100 entre los recién llegados al desempleo. La permanencia en el desempleo, además, agrava la situación de pobreza, como se desprende del hecho de que la pobreza severa afecte a cerca del 20 por 100 de los desempleados de mayor duración (gráfico 12).

GRÁFICO 12

**TASAS DE RIESGO DE POBREZA MONETARIA, POR TIEMPO EN EL DESEMPLEO<sup>(a)</sup>**

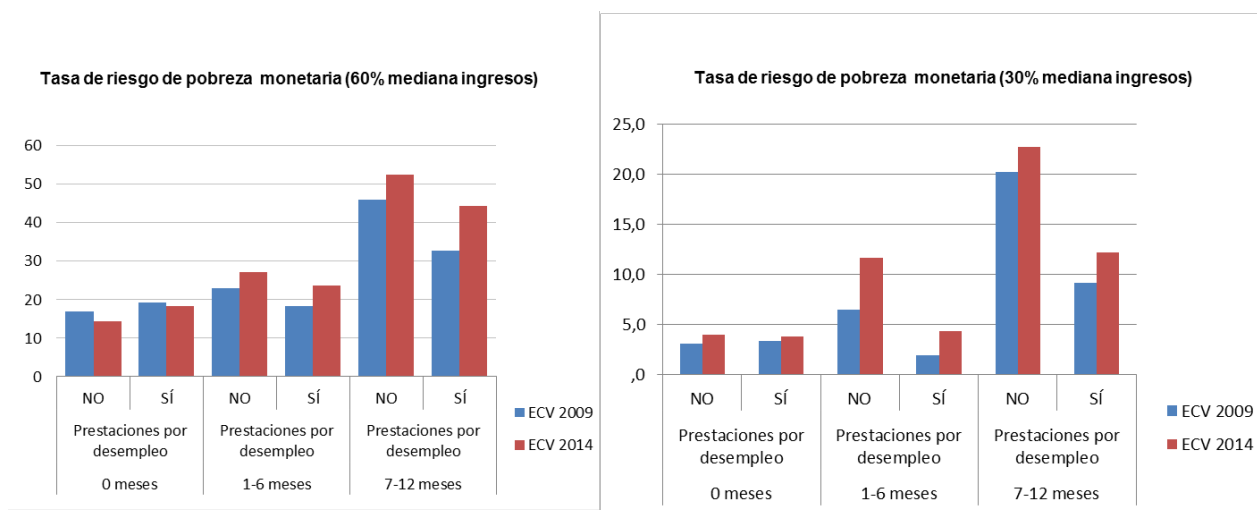


(a): Número de meses en situación de desempleo durante el periodo de referencia de los ingresos (año anterior al de la encuesta).

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV, INE.

GRÁFICO 13

**TASAS DE RIESGO DE POBREZA MONETARIA, POR TIEMPO EN EL DESEMPLEO Y POR PERCEPCIÓN O NO DE PRESTACIÓN POR DESEMPLEO<sup>(a)</sup>**



(a): Número de meses en situación de desempleo y percepción de la prestación durante el periodo de referencia de los ingresos (año anterior al de la encuesta).

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV, INE.

**DEBILITAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**

El sistema de protección por desempleo sigue siendo muy importante a la hora de reducir el riesgo de caer en situación de pobreza, si bien se constata que su capacidad ha



ido disminuyendo en los últimos años (gráfico 13). Y es que, aunque la mejora del empleo se ha traducido en una reducción del paro registrado (un 8 por 100 en 2015, respecto al año anterior), el número de beneficiarios de prestaciones ha descendido aún más (12,5 en 2015). De manera que en 2015 había 818.562 beneficiarios menos respecto a 2010. Un descenso, iniciado en 2011 y de forma continuada desde 2013, que obedece a la pérdida de derecho que acarrea la situación de desempleo de larga duración (cuyo peso sigue siendo muy elevado), cuando no se reúnen los requisitos para optar a alguno de los subsidios del nivel asistencial que, además, han sido modificados en los últimos años.

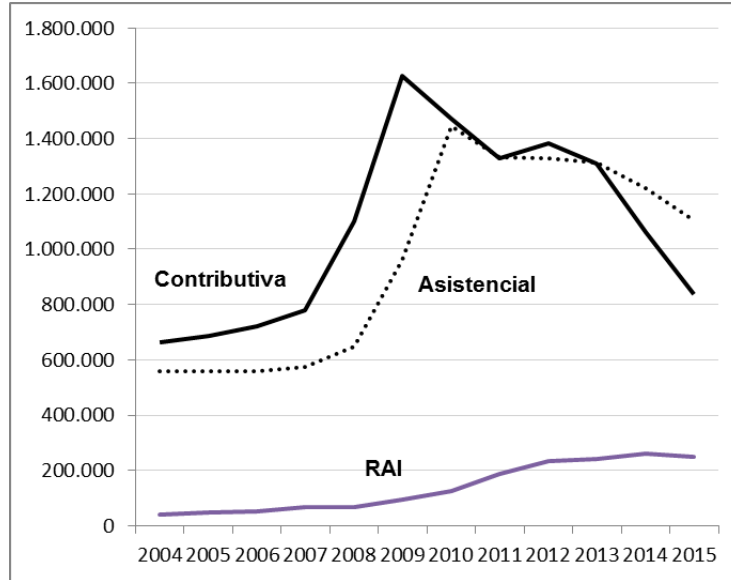
Todo ello, se ha traducido en una disminución de la capacidad protectora del sistema. No en vano, la tasa apenas alcanzó el 55,8 por 100 en 2015, lo que supone una caída de 22,6 puntos respecto en un lustro (gráfico 14). En 2015, por tanto, el sistema protegía a poco más de la mitad de la población desempleada susceptible de recibir algún tipo de prestación, cuando en 2010 la protección alcanzaba a cerca del 80 por 100, momento álgido de la protección por desempleo de los últimos años.

La reducción de la capacidad protectora del sistema responde, en gran medida también, al fuerte aumento de las prestaciones asistenciales (de 14 puntos porcentuales entre 2009 y 2015, hasta afectar a la mitad de los beneficiarios de prestaciones por desempleo) cuya cuantía (en torno a 425 euros) es notablemente inferior a la de las contributivas (que oscilan sobre los 800 euros). También se produjo un nuevo aumento en términos porcentuales de los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (RAI) hasta alcanzar el 11,0 por 100 del total de beneficiarios de prestaciones, lo que suponía 7,7 puntos respecto a 2009 (cuadro 7).

GRÁFICO 14

**BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2004-2015<sup>(a)</sup>**

(En medias anuales según el tipo de prestación)



(a): El dato media anual para el año 2015 incluye los datos del programa de activación para el empleo. También se incluyen los trabajadores eventuales agrarios. De 2009 a 2014 incluye los datos del programa temporal de protección por desempleo e inserción. También se incluyen los trabajadores eventuales agrarios.

Fuente: MEYSS, Estadísticas de prestaciones por desempleo 2015.

CUADRO 7

**BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2004-2015**

(En medias anuales según el tipo de prestación, variación respecto año anterior, en número y porcentaje)

	Beneficiarios (total)	Prestación Contributiva			Prestación Asistencial			Renta Activa de Inserción		
		Beneficiarios (1)	Variación (respecto año anterior)	Peso respecto total beneficiario (%)	Beneficiarios (2)	Variación (respecto año anterior)	Peso respecto total beneficiario (%)	Beneficiarios	Variación (respecto año anterior)	Peso respecto total beneficiario (%)
2004	1.262.391	663.154		52,5	559.984		44,4	39.253		3,1
2005	1.295.201	687.033	23.879	53,0	558.501	-1.483	43,1	49.666	10.413	3,8
2006	1.330.432	720.384	33.351	54,1	558.702	201	42,0	51.346	1.680	3,9
2007	1.421.480	780.205	59.821	54,9	575.675	16.973	40,5	65.600	14.254	4,6
2008	1.814.632	1.100.879	320.674	60,7	646.186	70.511	35,6	67.567	1.967	3,7
2009	2.681.223	1.624.792	523.913	60,6	960.888	314.702	35,8	95.543	27.976	3,6
2010	3.042.734	1.471.826	-152.966	48,4	1.445.228	484.340	47,5	125.680	30.137	4,1
2011	2.845.652	1.328.020	-143.805	46,7	1.331.316	-113.913	46,8	186.316	60.636	6,5
2012	2.942.061	1.381.261	53.241	46,9	1.327.027	-4.289	45,1	233.773	47.457	7,9
2013	2.865.153	1.310.915	-70.346	45,8	1.313.986	-13.041	45,9	240.252	6.479	8,4
2014	2.542.977	1.059.799	-251.116	41,7	1.221.390	-92.596	48,0	261.788	21.536	10,3
2015	2.224.172	838.392	-221.407	37,7	1.102.529	-118.860	49,6	249.470	-12.319	11,2

(1): El dato media anual para el año 2015 incluye los datos del programa de activación para el empleo. También se incluyen los trabajadores eventuales agrarios.

(2) De 2009 a 2014 incluye los datos del programa temporal de protección por desempleo e inserción. También se incluyen los trabajadores eventuales agrarios.

Fuente: MEYSS, Estadísticas de prestaciones por desempleo 2015.

Las prestaciones asistenciales muestran un peso mayor entre los desempleados de edades más avanzadas. Así, su mayor peso porcentual (40,7 por 100 en 2015) se sitúa precisamente entre la población desempleada mayor de 55, la que en general tiene mayores dificultades de empleabilidad. Con todo, como ya señaló el CES en su Informe 2/2014 sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad, resulta preocupante la evolución del volumen de perceptores del subsidio de mayores de 55 años, que continúa su senda descendente desde las restricciones introducidas en las últimas modificaciones normativas, no sólo al elevar la edad (ahora 55 años, antes 52) sino también a la consideración del cómputo de los ingresos de toda la unidad familiar para acceder al mismo.

De hecho, en el primer año de vigencia de la nueva regulación normativa, se registró una disminución de perceptores de este subsidio de un 47 por 100. Dichas modificaciones normativas, además, redujeron al 100 por 100 (desde el 125 por 100 anterior) del tope mínimo vigente en cada momento la base de cotización por jubilación en este subsidio<sup>29</sup>, lo que supone en muchos casos la reducción en un periodo significativo de la base cotizada y, por tanto, una pensión significativamente inferior. A este respecto el CES, en el citado Informe 2/2014, hizo hincapié en la necesidad de revisar los requisitos de acceso a los subsidios asistenciales de mayores de 55 años para aumentar su cobertura, así como elevar las bases de cotización por jubilación durante la percepción de estos subsidios.

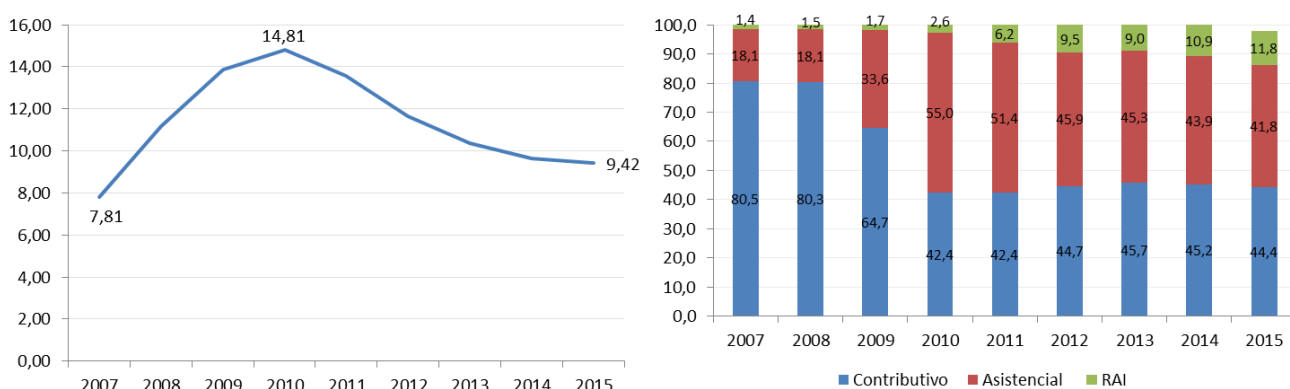
Cabe destacar, asimismo, un aumento importante del peso de las prestaciones asistenciales entre la población extranjera. No en vano, del total de beneficiarios de prestaciones extranjeros, el porcentaje de los que la recibían de tipo asistencial aumentó del 18,1 por 100 al 41, 8 por 100 entre 2007 y 2015, mientras que los perceptores de prestaciones contributivas pasaron del 80,5 por 100 al 44,4 por 100 en el mismo período. También se constata un aumento notable de los que perciben la RAI, habiendo alcanzado la cifra del 11,8 por 100 sobre el total de beneficiarios extranjeros. Estos datos vienen a constatar las dificultades de empleabilidad de este colectivo y su mayor riesgo de caer en situaciones de pobreza y exclusión social (gráfico 15).

---

<sup>29</sup> Conviene recordar que el tope mínimo de cotización varía en función del grupo de cotización de cada trabajador.

GRÁFICO 15

## EVOLUCIÓN DE BENEFICIARIOS EXTRANJEROS



Fuente: MEYSS, Estadísticas de prestaciones por desempleo.

Por otro lado, los programas puestos en marcha para paliar las situaciones de desempleo más preocupantes, como el Programa de Activación para el Empleo (PAE)<sup>30</sup>, tampoco están dando el resultado esperado. El balance del año, desde que el programa ha estado en vigor, arroja una cifra total de beneficiarios de más de 90 mil hasta febrero de 2016, (bastante por debajo de las previsiones iniciales que estimaban una cifra de unos 400 mil beneficiarios), de las cuales, la mayoría (62 por 100) habían agotado la prestación correspondiente del Prepara, mientras que el peso de los que habían agotado la RAI o el PRODI, suponen un peso menor (del 18 por 100, respectivamente) (gráfico 16)<sup>31</sup>. A falta de análisis detallados más recientes sobre los resultados de este programa, el dato más reciente arroja una cifra media de beneficiarios en cada mes, entre enero y noviembre de 2016, de 23.742 (frente a 34.608 de media en cada mes en el mismo período de 2015). El PAE recae, fundamentalmente, entre la población potencialmente más empleable. Así, el 50,9 por 100 de los beneficiarios de esta prestación tiene edades comprendidas entre los 35 y los 44 años, seguidos, aunque a cierta distancia, de la de 25 y 34 años, cuyo porcentaje es del 24,4 por 100.

<sup>30</sup> Se trata de un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración (y que hayan agotado cualquier otra prestación desde hace al menos 6 meses) con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo al tiempo que ofrecer una ayuda económica (del 80 por ciento del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual vigente en cada momento). La duración máxima de la ayuda económica es de seis meses, si bien las acciones de inserción previstas en el programa podrán continuarse con posterioridad a este plazo. Este programa fue resultado del diálogo social entre los interlocutores sociales más representativos y el Gobierno, Para más detalle, véase Memoria CES, 2015, Capítulo II, (apartado 1.2.2).

<sup>31</sup> Como se comentó al respecto en la Memoria CES 2015 (apartado 1.2.4), la complejidad y la interpretación inicialmente restrictiva por parte de los SPEE de algunos de los requisitos establecidos para acceder al Programa pudieran estar detrás del elevado porcentaje de rechazos en las solicitudes presentadas. Esto a su vez pudo desanimar la presentación de nuevas solicitudes por parte de otros desempleados de larga duración, lo que llevó a un cambio en la interpretación de dichos requisitos.

Por su parte, el programa Prepara que, en el primer año tras su aprobación llegó a registrar cerca de 300.000 altas (2012), comenzó a seguir una línea de descenso en el volumen de demandantes. Ello se puede relacionar con los cambios introducidos en las condiciones de acceso, más restrictivas a partir del RD-ley 23/2012<sup>32</sup>, así como con la propia incertidumbre sobre la continuidad del programa, que fue objeto de prórrogas sucesivas<sup>33</sup>.

Uno de los colectivos que requieren especial atención es el de la población más joven (16-24 años) que, debido a su menor participación laboral y a sus menores períodos de cotización, apenas pueden acceder a las prestaciones por desempleo, ya sea de carácter contributivo o asistencial (tan sólo representaban en 2015 el 3,7 por 100 sobre el total de beneficiarios de prestaciones contributivas y el 2,8 por 100 de los beneficiarios de prestaciones asistenciales). En este sentido, conviene destacar que la Garantía Juvenil, iniciativa comunitaria puesta en marcha para fomentar el empleo entre la población más joven, no ha dado los frutos esperados en España, según ha señalado la Comisión Europea<sup>34</sup>. Ante esta circunstancia, el Gobierno aprobó a finales de 2016 el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema de Garantía Juvenil, sobre el que habrá que estar atentos para evaluar su eficacia.

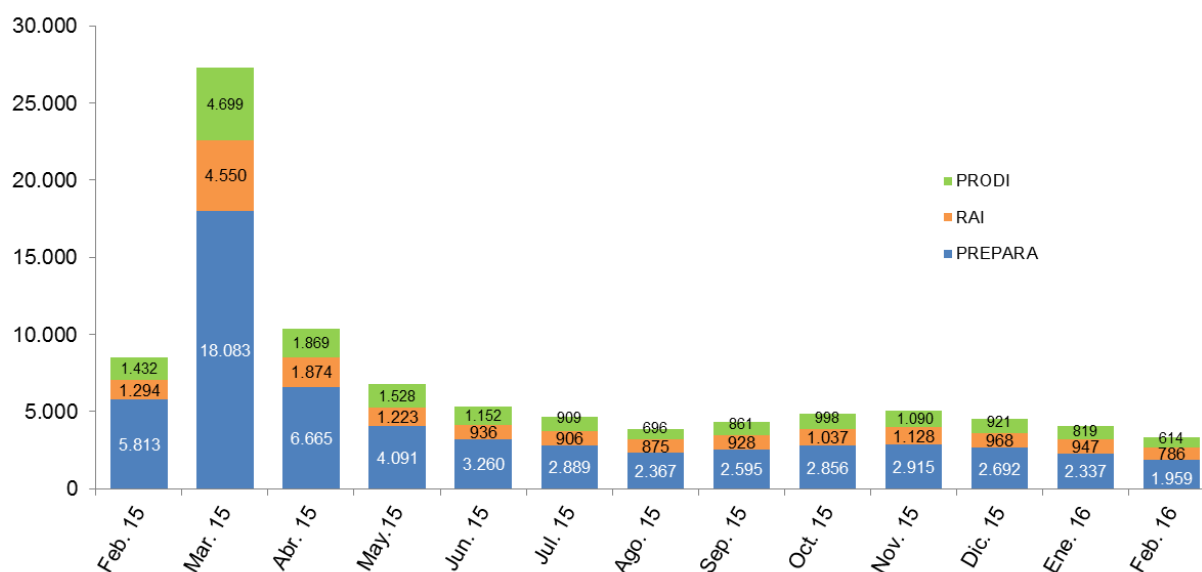
---

<sup>32</sup> El Real Decreto-ley 23/2012 exige que el umbral de renta no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional –si bien ello debe cumplirse también como media de las rentas existentes dentro de la unidad familiar–, no haber cobrado ninguna ayuda asistencial de carácter similar y no haberse acogido previamente al programa Prepara.

<sup>33</sup> La incertidumbre se produjo especialmente hasta la prórroga de agosto de 2012 (Real Decreto-ley 23/2012), en la que finalmente se estableció la prórroga automática hasta que la tasa de paro estuviese por debajo del 20 por 100. El programa se prorrogó nuevamente en marzo de 2016 ( Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo) modificando las condiciones para prórrogas automáticas sucesivas hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 18 por 100.

<sup>34</sup> European Commission, *Youth Guarantee country by country*. Spain. March 2016.

GRÁFICO 16

**BENEFICIARIOS DEL PAE, SEGÚN PRESTACIÓN AGOTADA CON ANTERIORIDAD**

Fuente: MEYSS, Evaluación del Programa Activación para el Empleo (SEPE).

En suma, el sistema de protección por desempleo juega un papel importante desde el punto de vista social de la protección, si bien en los últimos años, y a medida que ha ido aumentando el paro de larga duración, comienza a dar señales de agotamiento, como indica el descenso continuado de la tasa de cobertura y su creciente asistencialización. Se trata de una tendencia que apunta a la necesidad de mejorar su eficacia, tanto en su vertiente de activación como de protección, ante el cariz que está tomando un problema social como es el desempleo de larga duración, en aras de garantizar un crecimiento económico sostenido en el medio y largo plazo. En este sentido, convendría igualmente potenciar su coordinación con los servicios sociales, así como la gobernanza entre las distintas Administraciones.

### 2.3. Las prestaciones familiares y el apoyo a las familias

La crisis económica ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad a la que se enfrentan las familias con hijos a cargo, especialmente las monoparentales, así como la ineficacia de las políticas de protección social para hacer frente a este problema en España.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida 2015 y de acuerdo con el indicador europeo AROPE, que mide el grado de vulnerabilidad y exclusión social ante situaciones de bajos ingresos, baja intensidad laboral y privación material severa, el 28,5 por 100 de las familias con hijos a cargo se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social, porcentaje que aumenta hasta al 50,1 por 100 en el caso de familias monoparentales. En

este contexto, la tasa de pobreza infantil alcanza el 34,4 por 100, lo que representa el nivel más alto de la Unión Europea.

Para intentar paliar esta situación, en los últimos años se han abordado diferentes iniciativas en los distintos niveles de la Administración, destacando, en el ámbito estatal, el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 y el Plan integral de apoyo a la familia 2015-2017. Ambas iniciativas incorporan objetivos y medidas dirigidas a combatir esta situación y, en lo que respecta a prestaciones familiares, apuntan a la necesidad de procurar unas adecuadas prestaciones económicas que tengan en cuenta las necesidades de las personas y sus familias, especialmente las de las familias con hijos menores de edad y con menos recursos. En este sentido, el Plan integral de apoyo a la familia propone la elaboración, en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo, de un estudio sobre las prestaciones familiares en general, en el que se aborden las líneas de reordenación de las prestaciones de la Seguridad Social que inciden en el tratamiento de la familia, al tiempo que insta a mejorar la prestación de la Seguridad Social por hijo o menor acogido a cargo.

Las prestaciones familiares de la Seguridad Social van dirigidas a cubrir la situación de necesidad económica que produce, para determinadas personas, la existencia de responsabilidades familiares y el nacimiento o adopción de hijos en una serie de casos. Estas prestaciones son, en su mayoría, de naturaleza no contributiva y comprenden la prestación económica por hijo o menor a cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción; la prestación económica por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad; la prestación económica por parto o adopción múltiples y la prestación familiar en su modalidad contributiva<sup>35</sup>.

Además de incidir en ámbitos como la maternidad y la fecundidad, la atención a la infancia o la conciliación de la vida laboral y familiar, algunas de ellas, y muy especialmente la asignación económica por hijo o menor a cargo, tienen un componente asistencial y constituyen un mecanismo de lucha contra la pobreza, al ir dirigidas a familias con escasos recursos.

Sin embargo, el sistema de prestaciones familiares en España se caracteriza, como se verá a continuación, por otorgar unas asignaciones económicas muy reducidas, al tiempo que se dirige especialmente a hogares con extrema necesidad económica, dejando de lado a un importante número de familias en situación de riesgo de exclusión

---

<sup>35</sup> Las prestaciones familiares de la Seguridad Social en su modalidad contributiva son prestaciones no económicas, referidas al periodo considerado como de cotización efectiva, en supuestos de excedencia por cuidado de hijos, menores acogidos y otros familiares.

social. De ahí que España sea uno de los países de su entorno que menos gasto destina a protección familiar: de acuerdo con la información estadística que proporciona Eurostat, a través del Sistema Integrado de Cuentas de la Protección Social (ESSPROS), la función “familia e hijos” representa en España únicamente el 1,3 por 100 del PIB, frente al 2,3 por 100 de media en la Unión Europea.

### ***Prestaciones familiares por hijo o menor acogido a cargo***

Las prestaciones familiares por hijo o menor acogido a cargo constituyen una medida de protección familiar de carácter económico, periódico y directo que, a nivel estatal, otorga la Seguridad Social al progenitor, con el objetivo de contribuir en los gastos de crianza y educación de los hijos y evitar así el impacto negativo en la renta familiar de dicho coste (recuadro 8).

Tanto las condiciones de acceso como las cuantías económicas difieren en función de la edad y del grado de discapacidad de los causantes. De un lado, se encuentran las asignaciones por hijos o menores acogidos a cargo con edad inferior a los 18 años y sin discapacidad, que son las de menor cuantía y cuya percepción está condicionada a un umbral máximo de renta anual familiar. Por su parte, en el caso de causantes con discapacidad no se exige límite de ingresos, y la cuantía difiere en función del grado de discapacidad, correspondiendo la menor a las situaciones en que los hijos sean menores de 18 años y tengan un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100, y la mayor en el supuesto de hijos mayores de 18 años con discapacidad igual o superior al 75 por 100.

En la actualidad, el número de familias que percibe esta prestación asciende a algo más de un millón (1.008.706 familias), de los cuales, el 82 por 100 se corresponde con hijos o acogidos menores de 18 años, con o sin discapacidad de grado mayor o igual al 33 por 100, y el 18 por 100 restante, con hijos mayores de 18 años con discapacidad de grado superior o igual al 65 por 100.

En lo que respecta a los causantes del derecho a la obtención de esta prestación, el 80,5 por 100 del total son hijos o menores a cargo con edad inferior a los 18 años y sin discapacidad (1.229.447 menores) siendo, por tanto, mayoritarias las prestaciones de menor cuantía (como se verá a continuación) y con exigencia de prueba de renta.



**PRESTACIONES ECONÓMICAS POR HIJO O MENOR ACOGIDO A CARGO**

Requisitos para ser beneficiario de la prestación:

- Residir legalmente en territorio español.
- Tener a su cargo **hijos menores de 18 años o mayores de dicha edad afectados por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por 100**, así como menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción y que residan en territorio español.
- **No percibir ingresos anuales**, de cualquier naturaleza, **superiores a 11.576,83 euros** anuales para el año **2016**, **incrementándose** dicha cuantía **en un 15 por 100 por cada hijo o menor a cargo a partir del segundo**, éste incluido. No obstante, si se trata de personas que forman parte de familias numerosas, el límite de ingresos se eleva a 17.423,84€ en los supuestos en que concurren tres hijos a cargo, incrementándose en 2.822,18 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto, incluido.
- **No se exige límite de ingresos** en el supuesto de hijo o menor a cargo con **discapacidad**.
- No tener derecho, ni los progenitores ni los adoptantes, a prestaciones de esta misma naturaleza en cualquier otro régimen público de protección social.
- Serán, asimismo, beneficiarios de la prestación, que, en su caso y en razón de ellos, hubiera correspondido a sus padres, aquellos huérfanos de ambos, menores de 18 años o mayores de dicha edad con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100. Igual criterio se seguirá en el supuesto de quienes, no siendo huérfanos, hayan sido abandonados por sus padres, siempre que no se encuentren en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción.

Se trata de un **pago periódico**, con periodicidad semestral cuando el causante es menor de 18 años y con periodicidad mensual en el resto de los supuestos. Las asignaciones se abonan sin pagas extras y están exentas de retención a cuenta del IRPF.

Los importes establecidos para el año 2016, en cómputo anual, son los siguientes:

**Hijo menor de 18 años:**

- Hijos o menores a cargo **no discapacitados: 291,00 €/año.**
- Hijos o menores a cargo **con discapacidad igual o superior al 33 por 100: 1.000 €/año.**

**Hijo mayor de 18 años:**

- Hijos afectados por **discapacidad igual o superior al 65 por 100: 4.414,80 €/año.**
- Hijos afectados por una **discapacidad igual o superior al 75 por 100**, y necesite el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida: **6.622,80 €/año.**

Durante el último ciclo de expansión económica en España, el número de familias beneficiarias de la prestación por hijo o menor a cargo se redujo considerablemente, si bien, a partir de 2008, como consecuencia de la crisis económica y sus efectos sobre la renta de los hogares, se produce un incremento continuado, hasta el punto que en 2015, el número de beneficiarios se situaba un 60 por 100 por encima del existente en 2007 (gráfico 17). Este aumento se corresponde principalmente con el incremento de hogares beneficiarios de la prestación por hijos menores de 18 años, en tanto que los correspondientes a hijos o acogidos mayores de edad con discapacidad mantienen un incremento más moderado pero constante a lo largo de todo el periodo considerado.

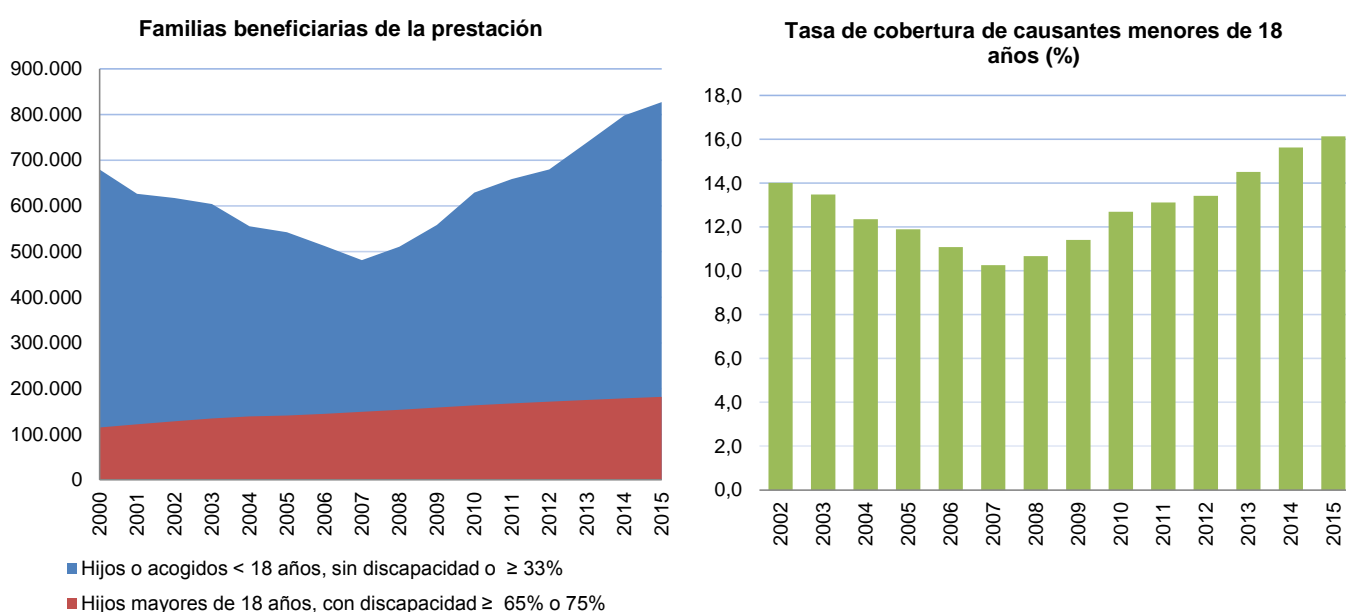
De hecho, la tasa de cobertura de las prestaciones familiares por hijo a cargo menor de 18 años, definida como el porcentaje de población potencialmente beneficiaria, esto es,

menor de 18 años, cubierta por la prestación, aumenta de manera notable a partir de 2008. Así, mientras que en el año 2007 esta prestación cubría a aproximadamente el 10 por 100 de la población menor de 18 años, en 2015 el porcentaje asciende al 16 por 100. En cualquier caso, se trata de un porcentaje muy reducido, que contrasta con los niveles de pobreza infantil en España y que tiene que ver con el reducido nivel de umbral máximo de ingresos anuales que se exige a los hogares para percibir esta prestación.

GRÁFICO 17

### BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES FAMILIARES POR HIJO A CARGO Y TASA DE COBERTURA DE CAUSANTES MENORES DE 18 AÑOS

(En número y porcentaje)



Nota: La tasa de cobertura se define como la proporción de causantes de la prestación (hijos a cargo) menores de 18 años, respecto de la población menor de 18 años.

Fuente: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social e Instituto Nacional de Estadística.

En 2016, el umbral de ingresos se sitúa en 11.576,83 euros anuales (13.313,35 euros en caso de tener dos hijos a cargo); nivel que no alcanza el umbral de riesgo de pobreza para hogares de 2 adultos y 2 niños, que en 2015 se situaba en 16.823 euros anuales, y se sitúa a gran distancia de la renta media por hogar de 2 adultos con 1 o más niños dependientes, situada en 35.251 euros anuales (cuadro 8). Este reducido nivel de ingresos del hogar limita considerablemente el carácter social de esta prestación al circunscribirla a un número muy reducido de familias con niveles de renta situados por debajo del umbral de pobreza.

Sin embargo, en el ámbito de la Unión Europea estas prestaciones son mayoritariamente de carácter universal, siendo España uno de los pocos países que mantiene la

comprobación de recursos como requisito para su obtención. Además, las cuantías que perciben las familias en España se sitúan entre las más bajas de la UE.

CUADRO 8

**PRESTACIONES POR HIJO O MENOR ACOGIDO A CARGO, RENTA MEDIA POR HOGAR Y UMBRAL DE RIESGO DE POBREZA**

		Euros anuales	Año	
<b>Prestaciones familiares por hijo o menor acogido a cargo</b>	Hijos < 18 años	Sin discapacidad	291,00	2016
		<i>Límite de ingresos (1 hijo)</i>	11.576,83	
		<i>Límite de ingresos (2 hijos)</i>	13.313,35	
		Con discapacidad en grado $\geq$ 33%	1.000,00	
	Hijos > 18 años con discapacidad	Discapacidad en grado $\geq$ 65%	4.414,80	
	Discapacidad en grado $\geq$ 75%	6.622,80		
<b>Renta media por hogar de 2 adultos con 1 ó más niños dependientes</b>		35.251,00	2015	
<b>Umbral de riesgo de pobreza de hogares de 2 adultos y 2 niños</b>		16.823,00		

Nota: En la encuesta de Condiciones de Vida, los ingresos que se utilizan en el cálculo de la renta media por hogar y el umbral de riesgo de pobreza corresponden al año anterior.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social e Instituto Nacional de Estadística.

Así, la asignación por hijos o acogidos a cargo sin discapacidad y con edad inferior a los 18 años es de 291 euros anuales (24,25 euros mensuales), cantidad que se ha mantenido constante desde el año 2000 y que se sitúa entre las más bajas de la Unión Europea. Por otra parte, cabe señalar que, en relación con el promedio comunitario, el sistema español es especialmente rígido, al establecer la edad de 18 años como límite para dejar de ser considerado hijo dependiente, sin introducir, como hacen otros países comunitarios, elementos de flexibilidad en el caso de que los hijos no se hayan emancipado, sobre todo teniendo en cuenta que en España la emancipación juvenil es tardía, dadas las mayores dificultades de inserción laboral y de acceso a la vivienda.

La situación es diferente cuando los hijos a cargo sufren algún tipo de discapacidad de grado superior al 33 por 100, en cuyo caso no se exige prueba de renta, al tiempo que las asignaciones periódicas son más elevadas. En el caso de los menores de 18 años a cargo con discapacidad mayor o igual al 33 por 100, la cuantía anual asciende a 1.000 euros, mientras que la asignación para mayores de 18 años con discapacidad igual o superior al 65 por 100 se sitúa en 4.414,80, y en 6.622,80 euros cuando la discapacidad sea igual o superior al 75 por 100, produciéndose en ambos casos revalorizaciones anuales fijadas en los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, tal y como se ha señalado, el porcentaje de prestaciones otorgadas por el sistema en el caso de hijos con discapacidad no alcanza el 20 por 100 del total.

Todo ello pone de relieve la necesidad de reflexionar sobre el actual sistema de prestaciones por hijo a cargo, de cara a ampliar su cobertura a un mayor número de hogares y mejorar las cuantías de las asignaciones periódicas, de forma que acabe convirtiéndose en un verdadero mecanismo de apoyo económico a las familias con hijos o menores a cargo y contribuya, en última instancia, a luchar contra las situaciones de

pobreza en el ámbito familiar. Asimismo, es preciso mejorar la coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas en materia de apoyo a la familia, asegurando, además, una mayor eficiencia y eficacia del gasto público en este ámbito.

En cualquier caso, las soluciones a la pobreza y la vulnerabilidad social en las familias con hijos a cargo y, muy especialmente, en la infancia, requieren un enfoque integral desde todos los ámbitos de las políticas y no sólo desde el terreno de lo asistencial. Tal y como señalaba la Recomendación de la Comisión Europea (2013/112/UE) “Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas” la prevención más eficaz se logra mediante estrategias integradas que combinen la ayuda a los padres para que accedan al mercado de trabajo con un apoyo a la renta adecuado y un acceso a los servicios esenciales para el futuro de los niños, como los relacionados con la educación de calidad, la salud, la vivienda y los sociales.

### ***Otras prestaciones familiares de carácter asistencial***

#### *PRESTACIÓN ECONÓMICA POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN DE HIJO EN DETERMINADOS SUPUESTOS*

Otra prestación del sistema de la Seguridad Social que puede encuadrarse dentro de los mecanismos de lucha contra la pobreza por su carácter asistencial, es la prestación económica de pago único a tanto alzado por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y de madres con discapacidad. Esta prestación consiste en un pago único de 1.000 euros y va dirigida a familias con el mismo nivel máximo de ingresos anuales que el requerido para la prestación por hijo o menor acogido a cargo, es decir, 11.576,83 euros en 2016. La cuantía se incrementa en un 15 por 100 por cada hijo a cargo a partir del segundo y, en el caso de familia numerosa, el límite de ingresos se sitúa en 17.423,84 euros cuando concurren tres hijos a cargo, incrementándose en 2.822,18 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto.

#### *FAMILIAS MONOPARENTALES, VIUDEDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL*

El elevado riesgo de pobreza de los hogares monoparentales -más del 50 por 100 están afectados-, en un contexto de rápido aumento de los mismos, pone en evidencia la necesidad de adaptación del sistema de protección social a la nueva realidad en este ámbito. Ya en sus orígenes, la Seguridad Social contempló este fenómeno en la variante más frecuente de surgimiento de situaciones de monoparentalidad a principios de siglo: el fallecimiento del trabajador cabeza de familia como uno de los motivos más frecuentes de caída en la pobreza de sus supervivientes. Surgieron así las pensiones contributivas de viudedad y orfandad, que no eran otra cosa que prestaciones familiares que respondían a un suceso relativamente frecuente en un contexto en que lo más habitual era que el cónyuge superviviente, normalmente la mujer, no trabajara ni hubiera generado, por tanto, derechos propios para acceder a una pensión contributiva. Tanto la

pensión de viudedad como la de orfandad tienen como objetivo amortiguar la disminución de la renta del hogar producida tras la muerte de uno de los cónyuges e - independientemente del debate todavía abierto sobre la necesidad de su revisión y reconsideración en atención a los cambios sociales y los nuevos modelos de participación laboral y organización familiar- siguen cumpliendo un importante papel en la atenuación de riesgo de pobreza de muchos hogares cuando fallece uno de sus miembros, especialmente entre las mujeres de mayor edad<sup>36</sup>.

En efecto, existe un número importante de viudas de avanzada edad (como consecuencia del envejecimiento de la población y de las diferencias en las esperanzas de vida de hombres y mujeres), cuyos ingresos proceden fundamentalmente de la pensión de viudedad obtenida tras el fallecimiento del cónyuge, y para las cuales, el importe de estas prestaciones en muchos casos es insuficiente. Esta situación se encuentra en el origen del incremento de la cuantía de la pensión de viudedad vinculado a la situación socioeconómica de la persona beneficiaria, que cabría considerar como una medida específica contra la pobreza.

Así, para aquellas personas cuya situación revista especial gravedad por carecer de ingresos suficientes y tener cargas familiares, se prevé, para el cálculo de la pensión inicial, un incremento del porcentaje a aplicar a la base reguladora, desde el 52 por 100 aplicable con carácter general, al 70 por 100. En estos casos, los beneficiarios deberán cumplir simultáneamente los siguientes requisitos:

- Tener cargas familiares, es decir:
  - convivir con hijos menores de 26 años o mayores incapacitados (con discapacidad igual o superior al 33 por 100), o menores acogidos.
  - los rendimientos de la unidad familiar divididos entre el número de miembros que la componen, no deben superar, en cómputo anual, el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional.
- La pensión de viudedad debe constituir la principal o única fuente de ingresos, entendiéndose que se cumple este requisito cuando el importe anual de la pensión sea superior al 50 por 100 del total de los ingresos del pensionista.
- Los rendimientos anuales del pensionista por todos los conceptos no podrán superar la cuantía resultante de sumar al límite que, en cada ejercicio esté previsto para el reconocimiento de los complementos por mínimos de las pensiones contributivas, el importe anual que corresponda a la pensión mínima de viudedad con cargas familiares. Para 2016, este límite de ingresos sería de 17.415,98 euros anuales.

---

<sup>36</sup> Se incluye también el cónyuge separado o divorciado legalmente si se hubiera reconocido una pensión compensatoria a favor del cónyuge superviviente.

Con respecto a este tipo de pensión, cabe recordar que en las últimas leyes presupuestarias ha venido aplazándose el compromiso de adopción de las medidas reglamentarias oportunas para la mejora de la cuantía de la pensión de viudedad cuando en la persona beneficiaria concurren determinados requisitos relacionados con situaciones de necesidad y carencia de recursos <sup>37</sup>.

Amén de las carencias o insuficiencias que pueden caracterizar a la viudedad a la hora de cubrir los riesgos a que se dirige, la realidad es que al margen de esta prestación el sistema de protección social no cubre específicamente en estos momentos las situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social que afectan a los numerosos hogares monoparentales surgidos no del fallecimiento de uno de los miembros de la pareja, sino de las cada vez más frecuentes rupturas familiares y de las nuevas opciones personales de formación de familias. Tampoco las prestaciones familiares más arriba descritas diferencian específicamente este supuesto ni responden adecuadamente a la vulnerabilidad económica de los sustentadores únicos (todavía en la mayor parte de los casos, mujeres) con menores a cargo. Por su estrecha relación con el problema de la pobreza infantil, aunque existan ejemplos de ayudas aisladas en algunas Comunidades Autónomas, esta laguna merecería una reflexión en profundidad por parte de los poderes públicos sobre cómo enfocar este fenómeno.

#### *ANTICIPOS DEL FONDO DE GARANTÍA DEL PAGO DE ALIMENTOS*

Otra ayuda de carácter familiar que puede contribuir a paliar la situación de familias monoparentales de bajos recursos con menores a cargo, es el Fondo de Garantía del Pago de Alimentos<sup>38</sup>, dirigido a garantizar a los hijos menores de edad (y mayores con un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100) el pago de alimentos reconocidos e impagados establecidos en convenio judicialmente aprobado o en resolución judicial en procesos de separación, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, filiación o alimentos, mediante el abono de una cantidad que tendrá la condición de anticipo. Se entiende por "alimentos", todo lo que es indispensable para atender al sustento: habitación, vestido, asistencia médica y educación del menor.

La cuantía mensual máxima de este anticipo se sitúa en 100 euros por cada beneficiario, salvo que la resolución judicial hubiese fijado una cantidad inferior, en cuyo caso se abonaría dicho importe, y el plazo máximo de percepción es de 18 meses.

---

<sup>37</sup> Compromiso contemplado en la DF 12 d), apartado 1 de la Ley 27/2011

<sup>38</sup> Creado por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, y regulado por el Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos.

Para tener derecho a estos anticipos, los recursos económicos de la unidad familiar en la que se integra el menor no podrán superar el límite de ingresos resultante de multiplicar la cuantía anual del IPREM vigente en el momento de la solicitud del anticipo (6.390,13 euros en 2016), por el coeficiente que corresponda en función del número de hijos menores que integren la unidad familiar. Dicho coeficiente será 1,5 si sólo hubiera un hijo, incrementándose en 0,25 por cada hijo adicional.

#### *LAS PRESTACIONES FAMILIARES EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

A nivel autonómico, algunas comunidades autónomas han establecido ayudas de carácter económico dirigidas específicamente a familias con bajos recursos y con hijos menores a cargo y, en algún caso, distinguen y priman las situaciones de monoparentalidad.

De los territorios analizados y, sin ánimo de exhaustividad, cabe diferenciar dos tipos de ayudas: una relacionada con el nacimiento, adopción o acogimiento de uno o más niños, dirigida especialmente a favorecer la natalidad, y otra, con un carácter más asistencial, destinada a hogares con hijos a cargo menores de edad (recuadro 9).

Entre los territorios que tienen establecido el primer tipo de prestación señalada, se encuentra Cataluña<sup>39</sup>, donde la cuantía a percibir por los hogares varía en función de que las familias sean o no numerosas, así como Extremadura<sup>40</sup>, en donde la percepción de la cuantía difiere, además, según el tamaño del territorio de residencia.

Respecto al segundo tipo de ayuda, es decir, las concedidas a familias con hijos menores de edad a cargo, se encuentran Baleares<sup>41</sup>, La Rioja y Galicia<sup>42</sup>. En el caso de Baleares, se trata de una renta social garantizada a núcleos familiares sin ingresos y con hijos menores de edad a cargo; en La Rioja, desde 2014 se otorga una ayuda extraordinaria a familias con hijos a cargo receptoras de rentas mínimas de inserción, mientras que en Galicia la prestación se circunscribe a familias en las que ningún miembro esté obligado a presentar declaración del IRPF y con una edad máxima del menor de 3 años.

---

<sup>39</sup> Decreto 151/2009, de 29 de septiembre, de desarrollo parcial de la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias.

<sup>40</sup> Decreto 277/2014, de 22 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones a las familias residentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura para el fomento de la natalidad y se aprueba la convocatoria para 2015.

<sup>41</sup> Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada.

<sup>42</sup> ORDEN de 31 de diciembre de 2015 por la que se establecen las bases por las que se regirá la concesión de la prestación económica de pago único por hijas e hijos menores de tres años para el año 2016.

**AYUDAS O PRESTACIONES FAMILIARES ECONÓMICAS DE CARÁCTER ASISTENCIAL,  
EN ALGUNAS CCAA**

<p><b>Baleares</b></p> <p><u>Renta Social Garantizada:</u></p> <p>Prestación económica dirigida a la cobertura de los gastos básicos de las personas, familias y otros núcleos de convivencia que se encuentren en situación de necesidad.</p> <p>Aunque está previsto que dé cobertura a toda persona en situación de necesidad, por el momento únicamente tienen derecho los núcleos familiares sin ingresos y con hijos y/o hijas menores de edad a cargo, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos.</p> <p><b>Cataluña</b></p> <p><u>Ayuda económica sometida al nivel de ingresos de la unidad familiar para familias en las que haya tenido lugar un nacimiento, adopción, tutela o acogimiento:</u></p> <p>El objeto es apoyar económicamente a las familias en que haya tenido lugar el nacimiento, adopción, tutela o acogimiento de uno o más niños y que no superen un determinado nivel de ingresos, con el fin de prevenir situaciones de vulnerabilidad. La ayuda es de 650 euros por nacimiento, adopción, tutela o acogimiento y de 750 euros en el caso de familias numerosas.</p> <p><b>Extremadura</b></p> <p><u>Ayudas a las familias residentes en la comunidad autónoma de Extremadura para el fomento de la natalidad:</u></p> <p>Ayudas por el nacimiento, adopción o el acogimiento preadoptivo o situación equivalente, en el caso de adopción internacional, con prueba de renta en función del número de hijos. Hasta 2 hijos, el límite de renta está fijado en 19.170,39 euros anuales, límite que va aumentando en función del número de hijos, hasta un máximo de 31.950,65 euros en familias con 6 hijos.</p> <p>Cuantía de la prestación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En caso del primer y sucesivos hijos, cuando los beneficiarios residan en poblaciones que no superen los 3.000 habitantes, la ayuda consistirá en un pago único de 1.400 euros.</li> <li>- Cuando residan en poblaciones que superen los 3.000 habitantes, la ayuda consistirá en un pago único de 500 euros por el segundo hijo y de 1.000 euros por el tercer y/o sucesivos.</li> <li>- Si el nacimiento/adopción/acogimiento preadoptivo, fuera múltiple, la ayuda consistirá en un pago único de 1.000 €por cada hijo.</li> </ul> <p><b>Galicia</b></p> <p><u>Prestación económica de pago único por hijas e hijos menores de tres años:</u></p> <p>Podrán ser beneficiarias aquellas personas que tengan hijas o hijos menores de 3 años el 1 de enero de 2016 y que, durante el año 2014, ni ellas ni ninguna de las personas que componen la unidad familiar estuvieran obligadas a presentar la declaración por el IRPF correspondiente a este período, ni la hubiesen presentado de manera voluntaria aún sin estar obligadas a ello.</p> <p>Importe de la prestación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Para el primer hijo: 360 euros.</li> <li>- Para el segundo hijo: 1.200 euros.</li> <li>- Para el tercero y sucesivos: 2.400 euros.</li> </ul> <p><b>La Rioja</b></p> <p><u>Ayuda extraordinaria (desde 2014) por hijos a cargo a las familias perceptoras de rentas mínimas de inserción:</u></p> <p>Complemento, no consolidable, que se percibe por una sola vez, al que pueden acceder quienes perciban o hayan percibido el Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y de la Ayuda de Inclusión Social (AIS) durante el año 2016 y tengan menores de 18 años a su cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Familias con un hijo a cargo: 300 euros (400 euros si es monoparental).</li> <li>- Familias con dos hijos a cargo: 400 euros (500 euros si es monoparental).</li> <li>- Familias con tres o más hijos a cargo: 500 euros (600 euros si es monoparental).</li> </ul>
--



En el ámbito de las corporaciones locales, cabe señalar el desarrollo de una serie de planes o programas sociales, cuyos compromisos financieros son aprobados por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia<sup>43</sup>. Entre otros, se encuentran los proyectos sociales de apoyo a la familia e infancia, de los cuales, cobran especial interés para el presente informe los proyectos dirigidos a paliar y mejorar la situación de vulnerabilidad de las familias.

Se trata, en su gran mayoría, de ayudas de carácter económico dirigidas a las familias, y con especial atención a la pobreza infantil. Además, algunos ayuntamientos ofrecen otro tipo de prestaciones en especie en los ámbitos de los servicios sociales o la educación, tales como acompañamiento social o medidas de prevención de la exclusión en el ámbito escolar.

En el año 2015, la financiación total de estos proyectos, a cargo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, ascendió a cerca de 23 millones de euros, dando cobertura a alrededor de 182.000 personas, mayoritariamente menores.

#### **2.4. Las rentas mínimas y ayudas de emergencia de las CCAA**

Entre las ayudas económicas dirigidas a las personas y hogares en situación de pobreza, las rentas mínimas de inserción (RMI) y, en menor medida, las ayudas de emergencia social (AES), constituyen los instrumentos más genuinos de la protección asistencial dispensada desde las administraciones autonómicas en uso de sus competencias en esta materia.

Las RMI son un conjunto de programas que, como parte de los Servicios Sociales, son competencia exclusiva de las Comunidades y Ciudades Autónomas (en adelante CCAA). Estos programas, que reciben diferentes denominaciones y cuentan con distintas formas de acceso, requisitos exigidos, duración y cuantía de la prestación según la administración autonómica de que se trate, tienen en común el objetivo de dar protección asistencial a personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Son los Servicios Sociales los que, en aplicación de la normativa autonómica correspondiente, verifican esa carencia de recursos caso por caso. Dichos programas se concretan en rentas periódicas de subsistencia, generalmente vinculadas a un proceso de inclusión sociolaboral.

---

<sup>43</sup> Resolución de 2 de febrero de 2016, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publican las relaciones certificadas de los proyectos para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales; de intervención social integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano; y para el apoyo a la familia e infancia, aprobados con las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla para el año 2015.

Las AES también se enmarcan en los Servicios Sociales y son competencia de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Son prestaciones económicas de carácter extraordinario, generalmente de pago único, dirigidas a personas y/o familias que carecen de recursos económicos suficientes para hacer frente a una situación específica, ya sea cubrir una necesidad social básica (alojamiento, alimentación, ropa/calzado, etc.) o atender una situación de urgencia social (desahucio, corte de suministros básicos, etc.).

#### CARACTERÍSTICAS DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

En la actualidad, todas las Comunidades y Ciudades Autónomas cuentan con algún programa de RMI. Si bien se observan similitudes entre dichos programas, la ausencia de una normativa marco para determinar unas características y contenidos mínimos ha conducido a un panorama bastante heterogéneo en el conjunto del territorio español.

La regulación de las RMI difiere entre CCAA y, además, sufre modificaciones en el tiempo, lo que convierte el análisis de estos programas en una tarea especialmente compleja. La principal fuente unificada de información en esta materia es el *Informe de Rentas Mínimas de Inserción* que publica anualmente el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, cuya última edición se refiere a 2014<sup>44</sup>.

Bajo distintas denominaciones ("Salario Social Básico", "Renta Social Básica", "Ingreso Mínimo de Solidaridad", "Renta de Inclusión Social", etc.) todos los programas de RMI se concretan en una prestación económica periódica (mensual) que trata de proporcionar unos recursos mínimos a quienes carecen de ellos. El acceso a esta prestación, así como a otros apoyos para la inclusión social contemplados en el programa, depende del cumplimiento de determinados requisitos, diferentes en función de la administración autonómica de que se trate.

Todas las CCAA establecen una edad mínima para solicitar la ayuda<sup>45</sup>. Esta se suele situar en 25 años, contemplándose excepciones para aquellos entre 18 y 25 años en determinados supuestos (orfandad absoluta, víctima de violencia de género, menores o discapacitados a cargo, entre otros)<sup>46</sup>. Generalmente también se establece una edad

---

<sup>44</sup> Si bien esta ha sido la principal fuente de información, se han manejado otros recursos (principalmente la normativa autonómica) para completar y contrastar los datos de dicho informe y ofrecer, junto al análisis de la situación en 2014, algunas observaciones de la evolución más reciente en esta materia. Para seleccionar las prestaciones que tienen la consideración de RMI se ha seguido el criterio del mencionado informe.

<sup>45</sup> Cabe señalar que en Melilla, donde hay dos prestaciones consideradas RMI, una de ellas (la "Prestación Básica Familiar") no requiere una edad mínima.

<sup>46</sup> En alguna CCAA también se contemplan excepciones para los menores de 18 años legalmente emancipados (normalmente para aquellos que tienen menores a cargo o han estado bajo tutela de la administración autonómica).

máxima (los 65 años es la más habitual<sup>47</sup>), observándose excepciones superada dicha edad en situaciones específicas (normalmente tener un menor o discapacitado a cargo).

Bajo la idea de que el hogar es la unidad económica básica, todas las CCAA establecen un umbral de ingresos o recursos mensuales para la unidad familiar/de convivencia del solicitante, por debajo del cual se considera que existe carencia económica y posibilidad de acceso a la RMI. Dicha cuantía se establece en función del número de miembros de la unidad familiar/de convivencia<sup>48</sup> y, en algún caso, también en función de sus características<sup>49</sup>. La cuantía básica, aquella utilizada para la prueba de rentas/recursos en unidades unipersonales estándar, oscila entre los 300 euros mensuales de Murcia y Ceuta y los 665,9 euros mensuales del País Vasco. La mayoría de las CCAA utilizan un indicador de referencia para fijar y actualizar los umbrales de renta o recursos disponibles (normalmente el SMI o el IPREM<sup>50</sup>). O bien definen la cuantía básica como un porcentaje del mismo y establecen incrementos en función del número de miembros dependientes, o directamente asignan porcentajes del indicador de referencia para cada tamaño de hogar. Eso sí, casi todas las CCAA fijan una cuantía máxima que no puede ser superada independientemente del tamaño de la unidad convivencial<sup>51</sup>. Esta oscila entre los 372,76 euros mensuales de La Rioja<sup>52</sup> y los 962,1 euros mensuales de Navarra. En todo caso, los criterios utilizados para el establecimiento de las cuantías, así como los valores de las mismas, difieren enormemente entre CCAA. Además, el cumplimiento del requisito económico no siempre está referido al momento de la solicitud. Hay administraciones autonómicas donde el umbral de la prueba de

---

<sup>47</sup> Edad a partir de la cual se puede acceder a la pensión no contributiva de jubilación (PNC).

<sup>48</sup> La Rioja es una excepción a este respecto, pues fija un único umbral independientemente del tamaño de la unidad convivencial en las dos prestaciones consideradas RMI.

<sup>49</sup> En el País Vasco, por ejemplo, se establecen unos umbrales diferenciados (más elevados) cuando el titular o solicitante es pensionista. En algunas CCAA, incluido el País Vasco, existen complementos económicos específicos para unidades de convivencia con determinadas características. La mayoría de estos complementos se concretan en incrementos de la cuantía mensual establecida en el baremo económico. No obstante, pueden encontrarse complementos económicos de pago único (caso por ejemplo de La Rioja). Estos suelen estar motivados por la monoparentalidad, por la discapacidad/dependencia de alguno de los miembros de la unidad convivencia o por la existencia de gastos de alojamiento.

<sup>50</sup> Cuantías mensuales (en 12 o en 14 pagas).

<sup>51</sup> Constituyen una excepción al respecto Castilla-La Mancha (que no establece un límite máximo) y La Rioja (donde, como se ha dicho, en las dos prestaciones consideradas RMI se fija una cuantía única para cualquier tamaño de hogar y, por tanto, no cabe el establecimiento de una cuantía máxima). Cabe señalar que algunas CCAA fijan una cuantía máxima diferenciada para unidades de convivencia con características específicas (caso por ejemplo del País Vasco o de Galicia).

<sup>52</sup> Las cuantías únicas de las dos RMI de La Rioja han sido consideradas tanto como cuantía básica como cuantía máxima a efectos de comparación entre CCAA. Los 372,76 euros mensuales a los que se hace mención corresponden a la "Ayuda de Inclusión Social". No obstante, si se considerasen los 399,38 euros mensuales del "Ingreso Mínimo de Inserción", La Rioja estaría igualmente en el último puesto del ranking de cuantías máximas.

rentas/recursos no debe haber sido superado durante cierto periodo previo (caso por ejemplo de Cataluña o Canarias).

Los recursos de la unidad convivencial que son computados para la prueba de rentas/recursos también varían de una CCAA a otra. En la mayoría de ellas se tienen en cuenta las rentas del trabajo, las rentas patrimoniales y las ayudas, prestaciones o subsidios percibidos. Se suelen encontrar excepciones a dicho cómputo, de lo más variadas en función de la administración autonómica de que se trate (prestación económica por hijo a cargo, prestación de pago único por nacimiento o adopción, ayuda de emergencia social, ayuda de comedor, prestación económica del SAAD<sup>53</sup>, ingresos de actividades laborales de escasa duración y retribución, etc.). En este sentido hay que señalar que las RMI se conciben como subsidiarias 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 sustitutivo de aquella. Ello implica que quien tiene derecho a otra pensión o prestación debe solicitarla con carácter previo a la RMI<sup>54</sup>. Cabe destacar al respecto que la subsidiariedad no necesariamente implica compatibilidad. Si bien en unas CCAA se establece que cuando dichas pensiones o prestaciones sean denegadas o reconocidas en importe inferior al umbral aplicable habrá posibilidad de acceso a la RMI (caso por ejemplo de Madrid), en otras se establecen incompatibilidades explícitas. Véase por ejemplo Castilla y León, que establece como requisito para el acceso a la RMI no estar percibiendo ninguna prestación contributiva o no contributiva de cualquier administración pública, o La Rioja, donde la concesión del “Ingreso Mínimo de Inserción” es incompatible con la percepción de pensiones contributivas, no contributivas o asistenciales, así como con las prestaciones o subsidios por desempleo y la Renta Activa de Inserción.

En alguna CCAA (caso por ejemplo de Asturias) también se tienen en cuenta los ingresos en especie a la hora de establecer la carencia de recursos. De hecho, muchas autonomías computan en la prueba de rentas/recursos los bienes muebles e inmuebles o, al menos, los bienes patrimoniales realizables (normalmente exceptuando la vivienda habitual entre otras exclusiones posibles). En este sentido parece oportuno matizar que, mientras unas CCAA establecen mecanismos para contabilizar el patrimonio como parte de los recursos mensuales disponibles del hogar, otras se limitan a establecer niveles máximos de capital cuando definen la situación de carencia económica. Ello tiene implicaciones en la cuantía finalmente percibida por la unidad perceptora, pues, como

---

<sup>53</sup> Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

<sup>54</sup> En varias CCAA (como Cataluña o Castilla y León), incluso la pensión alimenticia se contempla en este sentido, existiendo obligación de haber interpuesto reclamación judicial si, teniendo derecho a ella, no se recibe.

se verá más adelante, las RMI se conciben como complementarias de los recursos mensuales disponibles en la unidad convivencial. Por último, en lo que al patrimonio se refiere, hay que tener presente que algunas CCAA establecen prohibiciones explícitas a la posesión de determinados bienes.

Por otro lado, cada CCAA establece su propia definición de unidad familiar o unidad económica de convivencia. Si bien la mayoría ellas contempla a aquellos individuos que comparten vivienda independiente y se encuentran unidos por lazos de parentesco (normalmente hasta primer grado por afinidad<sup>55</sup> y hasta segundo grado por consanguinidad), la variabilidad es notable. Véanse los siguientes casos a modo de ejemplo: en Extremadura se incluye hasta el 3º grado de parentesco; en La Rioja se incluyen los denominados “marcos físicos de convivencia colectiva” (pisos tutelados, centros de acogida, etc.); en Asturias puede existir unidad de convivencia sin lazos de parentesco cuando esta responde a una situación constatable de extrema necesidad. En gran parte de las CCAA se exige que la unidad de convivencia se encuentre constituida de forma estable con anterioridad a la solicitud de la RMI (6 o 12 meses en la mayoría de estos casos). Se suelen contemplar excepciones a este requisito temporal por matrimonio, nacimiento de hijo o adopción, o ruptura familiar suficientemente acreditada (entre otros).

Otro de los requisitos presente en todos los programas de RMI, a menudo aplicable a todos los miembros de la unidad convivencial, es el empadronamiento y/o residencia efectiva ininterrumpida en la CCAA durante cierto periodo de tiempo inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud<sup>56</sup>. Ahora bien, la casuística es diversa a este respecto. En muchas autonomías se deben cumplir los periodos exigidos tanto de empadronamiento como de residencia efectiva. En otras, es suficiente con estar empadronado en el momento de la solicitud siempre que se cumpla con el tiempo de residencia ininterrumpida. Las hay que contemplan un periodo de empadronamiento más amplio para quienes no pueden demostrar la residencia. Incluso las hay que establecen un periodo menor de empadronamiento si se acredita cierto tiempo de vida laboral remunerada en la CCAA. Por otro lado, los tiempos requeridos, tanto de empadronamiento (si es el caso) como de residencia efectiva, oscilan de forma notable según la administración autonómica de que se trate. En ambos casos la oscilación va de los 6 a los 36 meses, siendo 12 o 24 meses la exigencia más habitual. Cabe señalar que en varias CCAA se contemplan excepciones al requisito de residencia previa

---

<sup>55</sup> Cuando se hace referencia al vínculo matrimonial se suelen incluir las uniones efectivas análogas.

<sup>56</sup> Cabe señalar en este sentido que algunas CCAA también explicitan como requisito de acceso tener nacionalidad española o residencia legal en España, ya sea en el momento de la solicitud (caso por ejemplo de la Comunidad Valenciana) o durante un periodo previo (caso por ejemplo de Murcia).

continuada, normalmente cuando se trata de emigrantes retornados, de traslados por violencia de género o de cambios de residencia por motivos de formación o empleo.

CUADRO 9

**CONDICIONES PARA EL ACCESO A LAS RMI DE LAS CCAA (2014)**

CC.AA.	Denominación de la RMI	Cuantías teóricas (euros/mes)		Edad mínima	Unidad de convivencia previamente constituida	Empadronamiento previo ininterrumpido	Residencia efectiva previa ininterrumpida
		Básica	Máxima				
ANDALUCÍA	Ingreso Mínimo de Solidaridad	400,09	645,30	25 años	12 meses	12 meses	12 meses
ARAGÓN	Ingreso Aragonés de Inserción	441,00	752,8 <sup>(1)</sup>	18 años	No se exige	12 meses	12 meses
ASTURIAS	Salario Social Básico	442,96	730,88	25 años	6 meses	Estar empadronado	24 meses
BALEARES	Renta Mínima de Inserción	426,86	776,58	25 años	6 meses	Estar empadronado	6 meses
CANARIAS	Prestación Canaria de Inserción	472,16	658,54	25 años	No se exige	6 meses	36 meses
CANTABRIA	Renta Social Básica	426,01	665,64	23 años	No se exige	12 meses	12 meses
CASTILLA-LA MANCHA	Ingreso Mínimo de Solidaridad	372,76	-	25 años	12 meses	24 meses	24 meses
CASTILLA Y LEÓN	Renta Garantizada de Ciudadanía	426,00	692,26	25 años	No se exige	12 meses	12 meses
CATALUÑA	Renta Mínima de Inserción	423,70	645,30	25 años	12 meses	Estar empadronado	24 meses
CEUTA	Ingreso Mínimo de Inserción Social	300,00	420,00	25 años	6 meses	Estar empadronado	12 meses
EXTREMADURA	Renta Básica Extremeña de Inserción	426,00 <sup>(2)</sup>	718,89 <sup>(2)</sup>	25 años	No se exige	12 meses	12 meses
GALICIA	Renta de Inclusión Social (RISGA)	399,38	718,89 <sup>(3)</sup>	25 años	No se exige	6 meses	6 meses
MADRID	Renta Mínima de Inserción	375,55	532,51	25 años	6 meses	12 meses	12 meses
	Ingreso Melillense de Integración (IMI)	387,18	645,30	25 años	18 meses	36 meses	36 meses
MELILLA	Prestación Básica Familiar (PBF)	322,65	-	No establecida	18 meses	6 meses	6 meses
MURCIA	Renta Básica de Inserción	300,00	682,00	25 años	No se exige	12 meses	12 meses
NAVARRA	Renta de Inclusión Social	548,51	962,10	25 años	No se exige	Estar empadronado	24 meses
PAÍS VASCO	Renta de Garantía de Ingresos	616,13 <sup>(1)</sup>	875,19 <sup>(1)(4)</sup>	23 años	12 meses	36 meses	36 meses
	Ingreso Mínimo de Inserción (IMI)	399,38	-	25 años	12 meses	12 meses	12 meses <sup>(1)</sup>
LA RIOJA	Ayudas de Inclusión Social (AIS)	372,76	-	25 años	12 meses	12 meses	12 meses
COMUNIDAD VALENCIANA	Renta Garantizada de Ciudadanía	385,18	621,26	25 años	No se exige	24 meses	No se exige

<sup>(1)</sup> Dato no coincidente con el proporcionado por el Informe de Rentas Mínimas de Inserción (corregido conforme a la normativa autonómica vigente en 2014).

<sup>(2)</sup> Cuantía fijada en la Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción (vigente desde el 2 de octubre de 2014). Las cuantías vigentes entre enero y octubre de 2014 difieren (cuantía básica: 399,38 euros/mes; cuantía máxima: 665,64 euros/mes).

<sup>(3)</sup> Cuantía máxima en unidad convivencial con menores (sin menores 639,01 euros/mes).

<sup>(4)</sup> Cuantía máxima cuando el titular no es pensionista.

Nota: en general, estos criterios se flexibilizan en determinados supuestos según la CCAA.

Fuente: *Informe de Rentas Mínimas de Inserción (MSSSI)* y normativa autonómica en materia de RMI.

Pues bien, el cumplimiento de los requisitos de acceso a la RMI generalmente conlleva (o debería conllevar) la concesión de la misma, pues en la mayoría de CCAA estas prestaciones están legalmente garantizadas. Si bien son mayoría las que definen la RMI como un derecho subjetivo de las personas que cumplen los requisitos de acceso, estableciendo que la dotación presupuestaria correspondiente tendrá carácter de crédito ampliable, en algunas CCAA esta prestación no está legalmente garantizada (caso por ejemplo de Cataluña –donde existe limitación presupuestaria- o de Baleares<sup>57</sup>).

<sup>57</sup> En 2014, la “Renta Mínima de Inserción” de Baleares no estaba garantizada. Sin embargo, la nueva “Renta Social Garantizada”, que entró en vigor en esta CCAA en mayo de 2016 como sustitutiva de aquella, se define como un derecho subjetivo (su concesión no está condicionada por disponibilidad presupuestaria).

Todos los programas de RMI fijan unas cuantías mensuales teóricas, a percibir en caso de ausencia total de recursos en la unidad convivencial. Estas cuantías teóricas se corresponden con los umbrales mensuales fijados para la prueba de rentas comentados anteriormente. Ahora bien, los ingresos finalmente percibidos en concepto de RMI no suelen coincidir con las cuantías teóricas establecidas, pues, en base al principio de complementariedad, a ellas se restan los recursos ya existentes en la unidad convivencial<sup>58</sup>. Eso sí, gran parte de las CCAA establecen una cuantía mínima independientemente de cual sea el importe a deducir.

Por otro lado, la mayoría de CCAA fija plazos temporales a la percepción de la RMI independientemente de que se mantengan los requisitos de acceso y mantenimiento de la misma. La duración de las RMI suele ser de 6 o 12 meses, prorrogables en la mayoría de los casos (normalmente hasta un máximo de 24 meses).

Todos los programas de RMI incluyen medidas complementarias de inserción sociolaboral, más o menos desarrolladas en términos de inclusión activa. De hecho, en todas las CCAA la percepción de la RMI conlleva un compromiso de inserción de carácter obligatorio, normalmente dirigido al titular o solicitante de la prestación. Generalmente, dicho compromiso implica la obligación de no rechazar una oferta de empleo adecuada. En CCAA como Galicia, incluso existen complementos económicos para incentivar la transición al empleo.

La relación entre RMI y empleo tiene muchos matices, y es diferente en función de la administración autonómica de que se trate. La percepción de la RMI suele ser compatible con el trabajo remunerado siempre que los ingresos derivados de dicha actividad laboral, sumados a otras rentas o recursos disponibles en la unidad convivencial, sean inferiores a la cuantía teórica correspondiente<sup>59</sup>. No obstante, pueden encontrarse restricciones en este sentido. Por otro lado, mientras en unas CCAA existe compatibilidad y complementariedad de la RMI con los subsidios de desempleo, en otras existe incompatibilidad. Además, si bien unas CCAA establecen que aquellos que participan en programas de RMI tiene preferencia de acceso en otros programas autonómicos de inclusión activa, otras establecen la incompatibilidad de participar en ambos tipos de programas. Cabe señalar también que hay CCAA que establecen como requisito de acceso a la RMI no haber causado baja laboral voluntaria durante determinado periodo previo a la solicitud, ser demandante de empleo o no disfrutar de una reducción de jornada.

---

<sup>58</sup> Recuérdese que, en algunas CCAA, no se computan como recursos de la unidad de convivencia determinadas rentas o prestaciones.

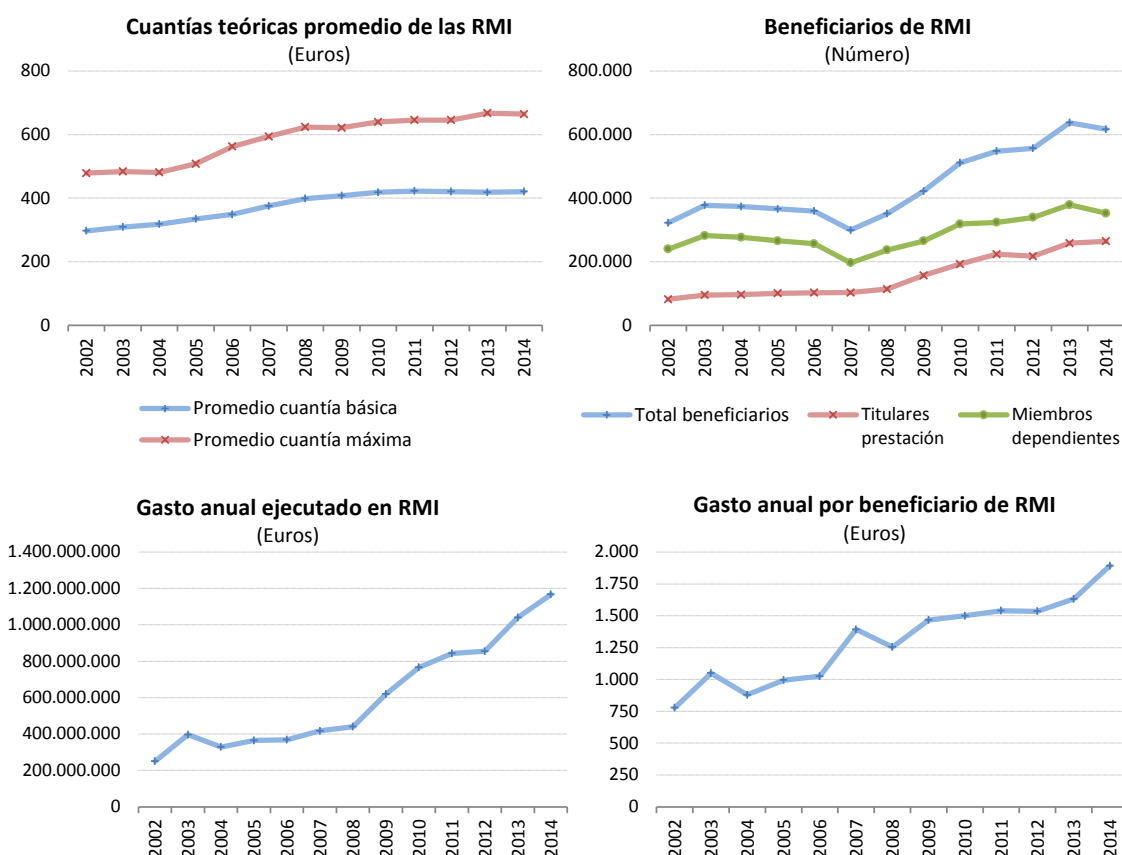
<sup>59</sup> El País Vasco es un caso particular.

Si bien la heterogeneidad existente a nivel territorial no permite hablar de un verdadero sistema estatal de rentas mínimas, sí es posible el análisis agregado para una primera aproximación al panorama existente a nivel nacional (gráfico 18). Los últimos datos disponibles, que alcanzan hasta 2014, muestran que, en términos agregados, el número de beneficiarios de RMI ha disminuido en 2014, rompiendo la tendencia creciente registrada desde el inicio de la crisis. Esta disminución responde a la caída del número de miembros dependientes, pues los titulares de prestación han continuado en aumento. Por otro lado, el gasto anual total ejecutado en España en RMI ha seguido en 2014 la tendencia creciente observada en la última década, resultando un aumento del gasto anual por beneficiario en términos agregados. Por su parte, la cuantía básica promedio (titular/mes), tras dos años de descenso que rompieron dinámica creciente registrada desde el inicio de la serie (2002), ha aumentado en 2014 hasta los 420,63 euros. Y mientras dicha cuantía básica creció un 0,49 por 100 respecto a 2013, la cuantía máxima promedio (unidad familiar/mes) cayó un 0,52 por 100, situándose en 2014 en 664,14 euros.



GRÁFICO 18

## EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, ESPAÑA (2002-14)



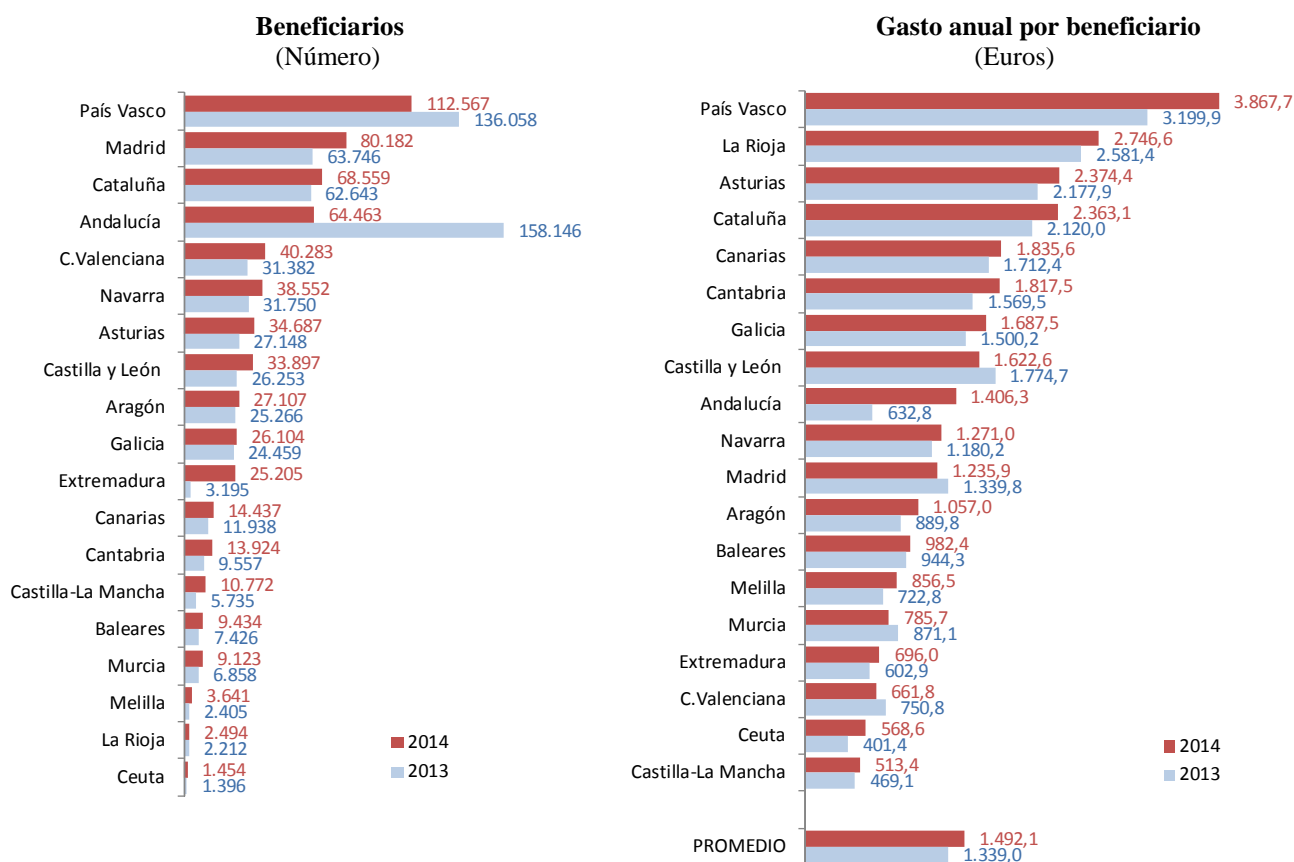
Nota: (1) Los beneficiarios pueden ser tanto titulares de la prestación como miembros dependientes. (2) El gasto anual por beneficiario no se ha calculado como promedio, sino como la suma del gasto anual ejecutado por las CCAA entre la suma de los beneficiarios de dichas CCAA.

Fuente: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, edición 2014.

La evolución agregada de las RMI responde, no obstante, a distintas dinámicas a nivel autonómico. Así, aunque en el conjunto nacional el número de beneficiarios de RMI ha disminuido en 2014, lo cierto es que en todas las Comunidades y Ciudades autónomas, excepto en Andalucía y País Vasco, el volumen ha ido en aumento (gráfico 19). En lo que respecta al gasto anual por beneficiario, cuatro autonomías -Castilla y León, Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana- se han alejado del comportamiento agregado de crecimiento observado en 2014. La cuantía básica, que en promedio registró un aumento en 2014, también creció en todas las Comunidades y Ciudades autónomas sin excepción. Ahora bien, la disminución de la cuantía máxima promedio en 2014 respondió, únicamente, a la dinámica decreciente observada en Castilla-La Mancha (gráfico 20).

GRÁFICO 19

### BENEFICIARIOS Y GASTO POR PERCEPTOR DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, ESPAÑA (2013-14)

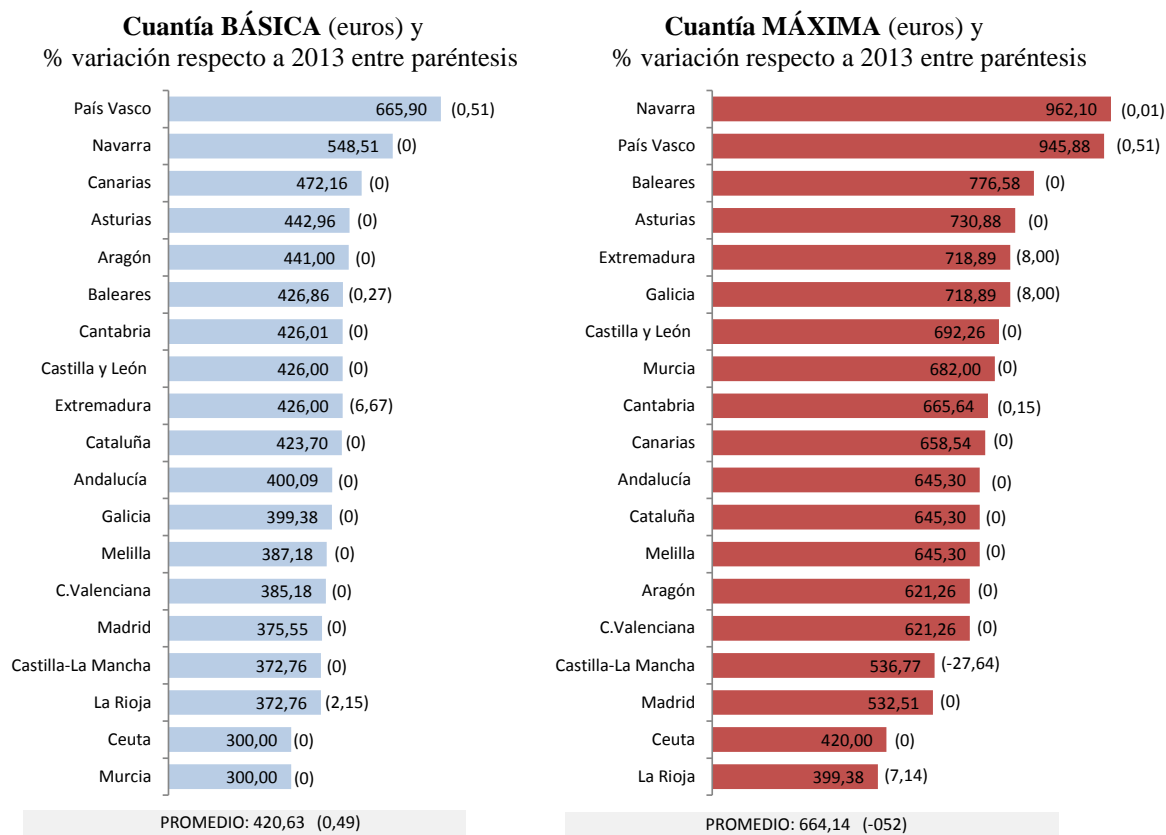


Notas: (1) Los beneficiarios pueden ser tanto titulares de la prestación como miembros dependientes. (2) Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar; se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las 2 prestaciones. (3) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS), se incorporan conjuntamente los beneficiarios de las 2 prestaciones.

Fuente: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, ediciones 2013 y 2014.

Notas: (1) Los beneficiarios pueden ser tanto titulares de la prestación como miembros dependientes. (2) En Ceuta el gasto incluye otros complementos como los medicamentos, mobiliario básico, desplazamiento a talleres. (3) En el País Vasco el gasto incluye Renta de Garantías de Ingresos y Prestación complementaria de Vivienda. (4) Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar. (5) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción y Ayudas de Inclusión Social.

GRÁFICO 20

**CUANTÍA DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, ESPAÑA (2013-14)**

Notas: (1) Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración (IMI) y la Prestación Básica Familiar; se toma como referencia el IMI. (2) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS); para la cuantía máxima se toma como referencia el IMI y para la cuantía básica la AIS. (3) En Castilla-La Mancha se ha consignado como cuantía máxima la que corresponde al 5º miembro dependiente (pues no se contempla límite de cuantía). (4) En Galicia se ha utilizado la cuantía máxima correspondiente a unidades de convivencia en la que hay menores.

Fuente: MSSSI, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, edición 2014.

**LAS AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL**

En paralelo a las rentas mínimas, los servicios sociales de las CCAA y los ayuntamientos vienen ofreciendo “ayudas económicas de emergencia social”. Se trata de prestaciones de pago único destinadas al apoyo económico de personas y unidades de convivencia con recursos económicos insuficientes para afrontar situaciones “no previsibles” de necesidad, y gastos específicos de carácter ordinario o extraordinario que cubran necesidades sociales básicas o situaciones de urgencia o exclusión social.

Durante los años de crisis, en la mayoría de las CCAA de las que se dispone de información<sup>60</sup> ha aumentado considerablemente el volumen de perceptores y el gasto

<sup>60</sup> La información estadística recogida en el Informe de rentas mínimas de inserción correspondiente a 2014 (MSSSI), que incluye los principales resultados de gestión entre 2008 y 2014 por Comunidades

destinado a estas ayudas, aunque con ostensibles diferencias (cuadro 10). En conjunto, los perceptores en 2014 se acercaban a las 476.000 personas, ascendiendo el gasto dedicado a esta partida a 113,3 millones de euros.

CUADRO 10

**AYUDAS ECONÓMICAS DE EMERGENCIA SOCIAL POR CCAA, 2008-2014**

Comunidad Autónoma	2008		2014		2008	2014
	Perceptores (nº)	Gasto (€)	Perceptores (nº)	Gasto (€)	Gasto/perceptor	
Andalucía			329.877,00	34.308.376,42	-	104,0
Aragón	2.985,00	1.963.669,51	4.592,00	4.489.927,00	657,8	977,8
Asturias			6.357,00	5.743.861,55	-	903,5
Baleares (1)	10.816,00	1.750.730,73	8.086,00	6.598.004,07	161,9	816,0
Canarias					-	-
Cantabria	182,00	104.000,00	3.349,00	1.063.383,18	571,4	317,5
Castilla-La Mancha	1.832,00	3.020.000,00	3.437,00	4.051.765,00	1.648,5	1.178,9
Castilla y León			11.567,00	6.492.846,00	-	561,3
Cataluña	18.138,00	48.235.431,00			2.659,4	-
Ceuta			225,00	63.152,26	-	280,7
Extremadura	2.808,00	1.260.000,00			448,7	-
Galicia	2.172,00	2.776.197,02	2.814,00	3.218.263,81	1.278,2	1.143,7
Madrid	4.433,00	3.352.434,81		2.682.395,17	756,2	-
Melilla	607,00	323.595,90	1.309,00	697.419,10	533,1	532,8
Murcia					-	-
Navarra	4.777,00	13.177.024,92	1.980,00	1.862.130,19	2.758,4	940,5
País Vasco	24.620,00	17.250.000,00	28.849,00	20.500.000,00	700,6	710,6
La Rioja (2)					-	-
C. Valenciana	44.052,00	14.200.637,02	73.502,00	21.541.188,52	322,4	293,1
Total	117.422,00	107.413.720,91	475.944,00	113.312.712,27	914,8	238,1

(1) Las ayudas van a cargo de los Servicios Sociales de los Ayuntamientos y las Entidades colaboradoras (Tercer Sector). (2) Las Ayudas de Emergencia Social se dan a la unidad de convivencia.

Fuente: El Sistema Público de Servicios Sociales (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014).

Según estimaciones, el gasto medio por perceptor habría pasado de 914,8 a 238,1 € en ese periodo, reducción que podría obedecer al fuerte aumento registrado en el número de perceptores, si bien este dato debe interpretarse con cautela al no disponer de toda la información.

*AYUDAS ECONÓMICAS VINCULADAS A LA LUCHA CONTRA LA POBREZA INFANTIL*

A las anteriores ayudas se añadieron a partir de 2014 las vinculadas al Programa para la lucha contra la pobreza infantil y el fondo extraordinario vinculado al mismo, creado en cumplimiento del Plan Nacional para la Inclusión Social 2013-2016 y en respuesta a la Recomendación de la Comisión Europea de 2013: “Invertir en la infancia”. Se trataba de reforzar en la lucha contra la pobreza infantil las actuaciones de la prestación básica de prevención e inserción social y las prestaciones económicas de urgencia social de los servicios sociales de atención primaria.

---

autónomas, es incompleta (faltan todos los registros para las Comunidades de Canarias y La Rioja, y varios años de los correspondientes al resto de autonomías).

El fondo se dotó inicialmente por el Estado con 16 millones de euros. Se trata de subvenciones dirigidas a comunidades autónomas para la atención de las necesidades de privación material severa de las familias o unidades de convivencia en situación de pobreza severa con menores de 18 años a su cargo que son complementadas con financiación procedente de las comunidades autónomas y las corporaciones locales. La financiación total asciende a 44.985.351,14 euros, cofinanciados de la siguiente manera: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el 35,6 por 100, las CCAA, el 54,4 por 100 y las CCLL el 10 por 100.

La mayor parte del programa se traduce en prestaciones económicas (el 95,9 por 100 del gasto total), puntuales o periódicas en metálico y/o en especie, y complementarias en muchos proyectos de la renta básica de inserción<sup>61</sup>. En 2014, se acogieron a estas ayudas un total de 533.233 usuarios (el 54,8 por 100 menores de 18 años. En total se financiaron 284 proyectos, de los cuales 231 se desarrollaron a nivel municipal, 45 a nivel comarcal y 8 a nivel de barrio. En cuanto al tipo de hábitat, 124 proyectos encontraban en zona urbana, 69 en zona rural y 91 en zona mixta.

En cuanto a la finalidad de los proyectos, se trata de la cobertura de necesidades básicas de familias en situación de pobreza severa. Entre dichas necesidades destacan el pago de suministros de las viviendas (gas, electricidad y agua), de las que han sido perceptores 11.090 familias, con 5.764 menores a cargo; el alquiler de la vivienda (5.563 familias, con 8544 niños); libros y material escolar (33.900 familias). Además, algunas prestaciones pueden tener tanto carácter económico como en especie. Así, prestaciones para alimentación se han proporcionado a 63.709 familias, incluyendo apertura de comedores escolares en época estival; ropa y calzado (20.331 familias, 5.867 niños), así como medicamentos y prótesis (17.438 familias, 1.537 niños).

En prácticamente la totalidad de los proyectos que incluyen prestaciones económicas y/o en especie se contemplan también prestaciones técnicas como acompañamiento social, seguimiento, apoyo, programas de inserción sociolaboral y trabajo social con las familias o unidades de convivencia. La mayoría de los proyectos se realizan desde los servicios sociales municipales, llevándose a cabo por las y los profesionales del área de servicios sociales.

## **2.5. Consideraciones sobre el sistema de garantía de rentas en su conjunto**

La aproximación a los distintos instrumentos de garantía de ingresos mínimos en vigor permite afirmar la inexistencia en nuestro país de un sistema propiamente dicho de

---

<sup>61</sup> MSSSI, Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, Programa para la lucha contra la pobreza infantil, *Memoria de evaluación de los proyectos financiados en 2014*.

garantía de rentas mínimas en situaciones de carencia o insuficiencia de recursos. Ello responde a la manera en que históricamente se han ido creando las distintas ramas de la protección, alrededor de la noción de “riesgo” (propia del contrato de seguro) que tradicionalmente sustentó la paulatina aparición de las distintas ramas de protección social de carácter contributivo.

Cuando surgieron las primeras prestaciones de carácter no contributivo (las pensiones de vejez e invalidez) se configuraron también alrededor de esa noción, la existencia de un “riesgo” principal objetivo (la edad avanzada y la discapacidad), añadiendo la necesidad de concurrencia de otro riesgo objetivo, el de pobreza. De modo que en las pensiones y prestaciones de naturaleza no contributiva, el principal hecho causante es el mismo que da origen a la contributiva, si bien se requiere, como requisito adicional, la demostración de carencia de recursos.

Esa propensión a categorizar los riesgos y el carácter subordinado de la pobreza conlleva la inevitable falta de adaptación a una realidad cambiante y la existencia de lagunas, en el momento en que surgen nuevos riesgos o variantes de los riesgos tradicionales que no estaban presentes en el momento de la configuración inicial de los derechos. Y cuando la pobreza se ha reconocido como un “riesgo” con entidad propia para ser protegido *per se* a través de transferencias económicas, lo ha hecho en el terreno de la asistencia social, competencia exclusiva de las CCAA, a través de un instrumento principal (las rentas mínimas) con características, alcance, enfoque y resultados muy heterogéneos.

#### *UNA SERIE DE PROGRAMAS DE MUY DIVERSO ALCANCE*

La diversidad de prestaciones y ayudas que, sin ánimo de exhaustividad se acaban de describir configura una suma de transferencias económicas de distinta índole que alcanzan a más de cinco millones de situaciones de necesidad acreditadas en cada caso con arreglo a sus diferentes requisitos. El peso, alcance y eficacia de la protección difiere mucho en cada caso. Consecuencia lógica de la ausencia de un “sistema” de transferencias económicas que cubra todas las situaciones de carencia de recursos en las distintas etapas del ciclo de vida e independientemente de las causas o “riesgos” que dieron lugar a las mismas, es que no cabe hablar de universalidad de la protección económica contra la pobreza en nuestro país. No obstante, llama la atención el muy diferente alcance de los distintos programas de modo que, en sus resultados, algunos prácticamente alcanzarían a toda su población potencialmente destinataria mientras que otros no solo no lo hacen sino que incluso se alejan cada vez más de su objetivo.

Así, la protección contra el riesgo de pobreza en la tercera edad se erige como un subsistema que prácticamente ha alcanzado la universalidad en su ámbito de aplicación (mayores de 65 años), garantizando la percepción de un subsidio o un complemento

siempre que concurra la situación de necesidad. En cantidad de beneficiarios, el programa de complementos a mínimos de las pensiones se configura como el de mayor alcance (2,5 millones de beneficiarios) y eficacia protectora, permitiendo alcanzar con las salvedades expuestas-la cuantía mínima de las pensiones contributivas que estipulan anualmente los presupuestos generales del Estado. Junto con las pensiones no contributivas de jubilación y las subsistentes de anteriores sistemas, unido a las pensiones de españoles en el exterior, es difícil imaginar situaciones de carencia material en la tercera edad que no den derecho a una ayuda económica, a salvo de quienes no acrediten la nacionalidad española y el requisito de residencia los diez años anteriores

En cambio, la protección económica contra el riesgo de pobreza derivado del desempleo pierde fuelle y su alcance (medido a través de la tasa de cobertura) se reduce cada vez más en el contexto de las dificultades de los jóvenes para incorporarse por primera vez al empleo, la pervivencia del paro de larga duración y algunas características del mercado de trabajo como la rotación continuada o la intermitencia de las relaciones laborales.

Por su parte, la atención a la presencia de menores dependientes continúa siendo insuficiente y dispersa. Las prestaciones no contributivas especialmente diseñadas a tal fin desde la Seguridad Social tienen un alcance muy residual y una suficiencia apenas testimonial salvo en el supuesto de hijos con discapacidad. Tampoco el resto de las prestaciones integran suficientemente la presencia de menores dependientes en sus cuantías. Y formas de familia cada vez más frecuentes, como las monoparentales, que conllevan mayor riesgo de pobreza, prácticamente carecen de mecanismos específicos de compensación desde el terreno de las transferencias económicas. Las CCAA y corporaciones locales despliegan ayudas en este ámbito a cuyo alcance de conjunto es difícil aproximarse.

#### *NECESIDAD DE SUFICIENCIA Y ADECUACIÓN DE LAS AYUDAS DE INGRESOS MÍNIMOS*

Resulta complejo hablar de la suficiencia de las cuantías de las prestaciones descritas, por cuanto se carece de una única referencia básica que actúe como una especie de “nivel de dignidad”, un umbral de ingresos determinado de forma objetiva y considerado suficiente para cubrir las necesidades mínimas de un individuo o familia.

Por el contrario, la comprobación del riesgo de pobreza se vincula a una definición de “carencia de recursos” o, lo que es lo mismo, de umbral máximo de rentas compatible con el derecho a la prestación, que es distinta en cada caso. Difieren tanto las cuantías máximas consideradas en cada caso como otros aspectos relevantes en su composición, como la ponderación de las cargas familiares, la edad exigible a los beneficiarios, la consideración de las rentas de la unidad familiar o el sistema de incompatibilidades.

También llama la atención que unas veces se fije una cantidad concreta y otras un múltiplo de una referencia. Y respecto a este último extremo, cabe recordar que la creación del IPREM en 2004 estuvo presidida por el objetivo de servir de referencia para la concesión de ayudas, becas, subvenciones o subsidios de naturaleza asistencial, en sustitución del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) al que solían ir referidas estas ayudas. Sin embargo, diversas ayudas o subsidios siguen permaneciendo referenciadas al SMI. Dado que ambos indicadores no son coincidentes ni en sus cuantías ni en su evolución, sus oscilaciones pueden tener un distinto impacto en la atenuación de situaciones de pobreza.

No se aprecia una lógica clara en esa variedad de umbrales exigidos para acreditar un aspecto tan relevante para el acceso a las prestaciones como la situación de necesidad material, desconociéndose los criterios o fórmulas que rigen la determinación de los umbrales y cuantías de las ayudas antes de su publicación en las leyes de presupuestos.

En este sentido, resulta necesario abordar cuanto antes la elaboración del mapa completo de prestaciones sociales y subsidios de desempleo comprometido en el Acuerdo de 29 de julio de 2014, de Propuestas para la Negociación Tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo. Ello constituiría un primer paso de cara al cumplimiento comprometido contemplado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, así como por el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 actualmente en vigor, de abordar una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema.

La idea de garantizar un nivel de suficiencia de las transferencias económicas como herramienta de lucha contra la pobreza, complemento del objetivo de inclusión activa, se va abriendo paso en las instituciones comunitarias. Así la actualización del Paquete de inversión social, de 20 de febrero de 2013, invita a los Estados miembros a diseñar un apoyo a la renta que sea eficiente y adecuado y que tenga en cuenta las necesidades sociales detectadas a nivel local, regional y nacional, y a establecer presupuestos de referencia que incluyan una lista de bienes y servicios que una familia de un tamaño y composición determinados necesita para vivir con un nivel adecuado de bienestar, junto con los correspondientes costes anuales o mensuales estimados.

En relación con lo anterior, en los últimos años ha arreciado el debate y las propuestas sobre distintas formas de garantizar ingresos mínimos de subsistencia en todos los



supuestos de necesidad. En este contexto, como ya se mencionó, el CES<sup>62</sup> europeo ha destacado la necesidad de introducir y reforzar los regímenes de renta mínima, si bien recalcando que estos no deberían inducir a una dependencia con respecto a los mismos. Considera a este respecto que los regímenes de renta mínima deberían ir acompañados de políticas generales y disposiciones específicas, como las políticas activas del mercado laboral y las estrategias de activación adecuadas. Son esenciales, asimismo, unos organismos eficaces del mercado laboral, atención sanitaria y políticas de vivienda, así como servicios públicos asequibles y accesibles de gran calidad.

En España, el avance en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo constituye una de las actuaciones previstas en el PNAIN. Entre las propuestas surgidas alrededor de esta cuestión, cabe destacar, a este respecto, la iniciativa legislativa popular presentada en el Congreso por parte de las organizaciones sindicales UGT y CCOO para establecer una prestación de ingresos mínimos con carácter de derecho subjetivo que se enmarcaría en el ámbito de protección de la Seguridad Social<sup>63</sup>.

### **3. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS A PERSONAS CON BAJOS RECURSOS**

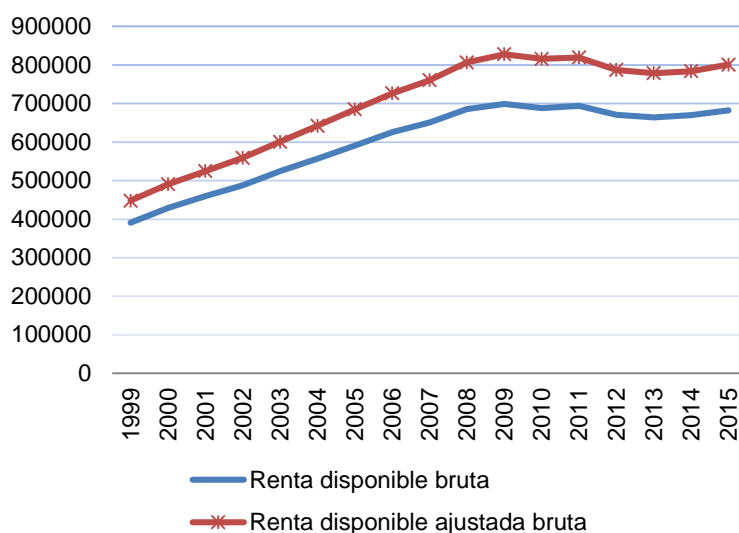
Los servicios y prestaciones públicas en especie contribuyen tanto o más que las ayudas puramente económicas a la prevención, atenuación y transmisión intergeneracional de la vulnerabilidad frente la pobreza. En primer lugar porque su contenido intrínseco se dirige a fomentar la igualdad de oportunidades y la compensación de desigualdades sociales que se encuentran en el origen de muchas situaciones de pobreza. Y en segundo lugar, porque el valor de mercado de gran parte de estos servicios (piénsese en los educativos, los de carácter residencial o las terapias médicas de última generación) suele ser muy superior al de cualquiera de las prestaciones económicas que se acaban de revisar. De hecho, de no existir su provisión pública, serían inaccesibles no sólo para las personas en riesgo de pobreza, sino para muchos hogares que integran los grupos intermedios e incluso superiores de ingresos. Así, en términos de contabilidad nacional, la renta bruta disponible de las familias se eleva en torno a un 17 por 100 cuando se toma en consideración el valor de las transferencias en especie (gráfico 21).

---

<sup>62</sup> DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza (dictamen de iniciativa Bruselas, 10 de diciembre de 2013).

<sup>63</sup> Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social, presentada el 19 de julio de 2016.

GRÁFICO 21

**IMPACTO DE LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LA RENTA DISPONIBLE DE LOS HOGARES**

Nota: La Renta Disponible Bruta de los hogares es la Renta Bruta más el saldo de las transferencias corrientes (impuestos sobre la renta o el patrimonio, cotizaciones sociales, prestaciones sociales y otras). Por su parte, la Renta Disponible Bruta Ajustada de los hogares es la Renta Disponible Bruta más el valor de los bienes y servicios que estos reciben de forma gratuita de las administraciones públicas y de instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (sanidad, educación, asistencia social, etc.).

Fuente: INE. *Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales*.

Es evidente que el impacto de estos servicios en la situación económica de las familias económicamente vulnerables es muy superior al que surten en los grupos que cuentan con mayor solvencia. Como también les impacta más cualquier variación en las condiciones de acceso o en las características de las prestaciones.

### 3.1. Servicios sociales

Los servicios sociales constituyen el ámbito institucional en el que se gestiona el problema de la pobreza y la exclusión social, pues su nivel de atención primaria constituye la puerta de acceso al resto de los dispositivos de naturaleza asistencial. Al margen de la propia gestión de las prestaciones económicas ya abordadas en anteriores apartados (las PNCs, por el IMSERSO, y las RMI, por los Servicios Sociales autonómicos) a los servicios sociales en este primer nivel les corresponde la tarea de detección, acogida, recogida de demandas y evaluación social de cada persona/familia en riesgo de vulnerabilidad social, además de la función fundamental de acompañamiento y la inserción social de las personas en estas situaciones. Además, los servicios especializados dan respuestas a situaciones concretas en diversos ámbitos (centros de menores, casas refugio de mujeres víctimas de violencia de género, centros de acogida de refugiados, etc.).

La configuración actual del sector de servicios sociales deriva de la confluencia de los distintos niveles competenciales así como de la manera en que, como se ha anticipado al inicio de este informe, se ha desarrollado la vertiente asistencial de la protección social en España. Por lo que afecta a los servicios sociales, este proceso se ha desarrollado en España de forma heterogénea y desigual, por un lado, las Comunidades Autónomas asumieron la competencia en servicios sociales a través de sus Estatutos de Autonomía, en virtud del artículo 149 CE que recoge la posibilidad de que estas asuman las competencias en materia de asistencia social, y por otro, las entidades locales, en aplicación de las competencias que les otorgaba la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local<sup>64</sup>, desarrollaron su propio cuadro de servicios sociales en función de las necesidades detectadas en su población.

De esta forma, los servicios sociales se han estructurado en dos niveles: el nivel local o de atención primaria, que se configura como el primer contacto de la población con el sistema, basado en el principio de proximidad para garantizar la rapidez en la detección de problemas, y un segundo nivel, de ámbito autonómico, de atención especializada para colectivos específicos.

Este sistema ha venido desarrollándose a través de la aprobación de las distintas leyes de servicios sociales que, si bien mantienen semejanzas importantes y se estructuraron en un momento inicial siguiendo un patrón similar, su evolución y reforma, a través de unas segundas e incluso terceras leyes de servicios sociales, ha derivado en una disparidad de sistemas en cada una de las Comunidades Autónomas. De las leyes de servicios sociales autonómicas vigentes, solo dos se encuadran dentro de las llamadas leyes de servicios sociales de primera generación, las de Andalucía y Canarias, comunidades autónomas que en la actualidad se encuentran en proceso de aprobación de una nueva ley (cuadro 11).

---

<sup>64</sup> El artículo 25 de la LBRL establece que el municipio ejercerá competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

CUADRO 11

**NORMATIVA AUTONÓMICA VIGENTE DE SERVICIOS SOCIALES**

CCAA	Normativa Vigente
Andalucía*	Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía.
Aragón	Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón
Asturias	Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales
Baleares	Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears
Canarias*	Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias
Cantabria	Ley de Cantabria 2/2007 de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales.
Castilla-La Mancha	Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha
Castilla y León	Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.
Cataluña	Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales
Comunidad Valenciana	Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el Ámbito de la Comunidad Valenciana
Extremadura	Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura
Galicia	Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia.
Madrid	Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
Murcia	Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia
Navarra	Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales
País Vasco	Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales
La Rioja	Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja

\*Nueva norma de servicios sociales en tramitación.

Fuente: Elaboración propia.

Este sistema se ha ido complementando con otras normas autonómicas que abordan aspectos específicos en función de determinados colectivos (infancia, familia, discapacidad,...) o ámbitos (rentas mínimas, vivienda,...). A su vez, las Comunidades Autónomas y los entes locales, como ya se ha visto, siguiendo la senda marcada por el PNAIN, han desarrollado sus propios planes de inclusión social adecuando el tratamiento y contenido a las características de su ámbito territorial de actuación y en función de los problemas a los que se enfrenta su población.

Asimismo, multitud de leyes generales y sectoriales de ámbito estatal han incidido en la regulación autonómica de los servicios sociales. Este impacto puede verse en el ámbito de la dependencia (Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), en la protección a la infancia (Ley Orgánica 1/1996 de protección jurídica del menor o Ley 54/2007 de Adopción internacional), la discapacidad (Real Decreto Legislativo 1/2013, Texto Refundido de la Ley General de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social) o la violencia de género (Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género). Tampoco se debe olvidar la importancia de las pensiones no contributivas a las que ya se ha hecho referencia, que si bien son competencia Estatal por encontrarse dentro del Sistema de la Seguridad Social, son gestionadas por las CCAA y deben coordinarse con las distintas prestaciones económicas que estas han desarrollado en el ámbito del sistema de garantía de rentas.

Dentro de estas, es importante destacar la LAPAD que inició un proceso modernizador en el ámbito de la protección social al reconocer a los ciudadanos en situación de dependencia un derecho subjetivo y universal. Este modelo de orientación universalista y garantista de derechos, ha iniciado un proceso de reconocimiento y garantía del derecho a los servicios sociales que se ha incorporado en las recientes leyes autonómicas de servicios sociales.

Esta nueva batería de normas persigue como objetivo el reconocimiento de un derecho subjetivo de acceso a los servicios sociales, si bien en algunas de ellas este derecho solo se configura como exigible para algunos servicios y prestaciones esenciales o garantizadas, estableciéndose el resto de prestaciones como no garantizadas o de acceso condicional<sup>65</sup>. Sin embargo, los servicios y prestaciones concretas, así como sus requisitos de acceso, quedan pendientes de desarrollo, en mayor o menor medida, a través de la regulación reglamentaria del catálogo o cartera de prestaciones. Dentro de las novedades introducidas, también cabe destacar la ampliación de los derechos y deberes de los usuarios, la obligatoriedad de una prestación de servicios basada en sistemas de calidad, el desarrollo de la regulación de la prestación de estos por la iniciativa privada y la necesidad de garantizar la sostenibilidad del sistema, que incorpora derechos exigibles, a través de una ordenación más exhaustiva de los mecanismos de financiación.

El desarrollo desigual y la dispersión de regulaciones caracterizan el panorama en esta materia, así como el impacto que la crisis económica haya podido tener en las previsiones establecidas por estas nuevas leyes, que en muchos casos han visto limitadas sus previsiones por legislaciones posteriores.

#### *DEBILITAMIENTO DEL PLAN CONCERTADO, PILAR FUNDAMENTAL DE LA RED BÁSICA DE SERVICIOS SOCIALES*

En este sentido, la garantía de unos mínimos en todo el territorio del Estado se alcanzó, en el ámbito de los servicios sociales municipales, con el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales. Este instrumento de cooperación entre los tres niveles territoriales, que no se encuentra elevado a rango legal y que se ha visto debilitado a partir de la crisis económica por una progresiva disminución de las aportaciones al mismo, sobre todo de la aportación financiera del Estado, persigue asegurar la financiación y asistencia técnica de estos servicios, garantizando el acceso a todos los ciudadanos a unas prestaciones básicas<sup>66</sup>.

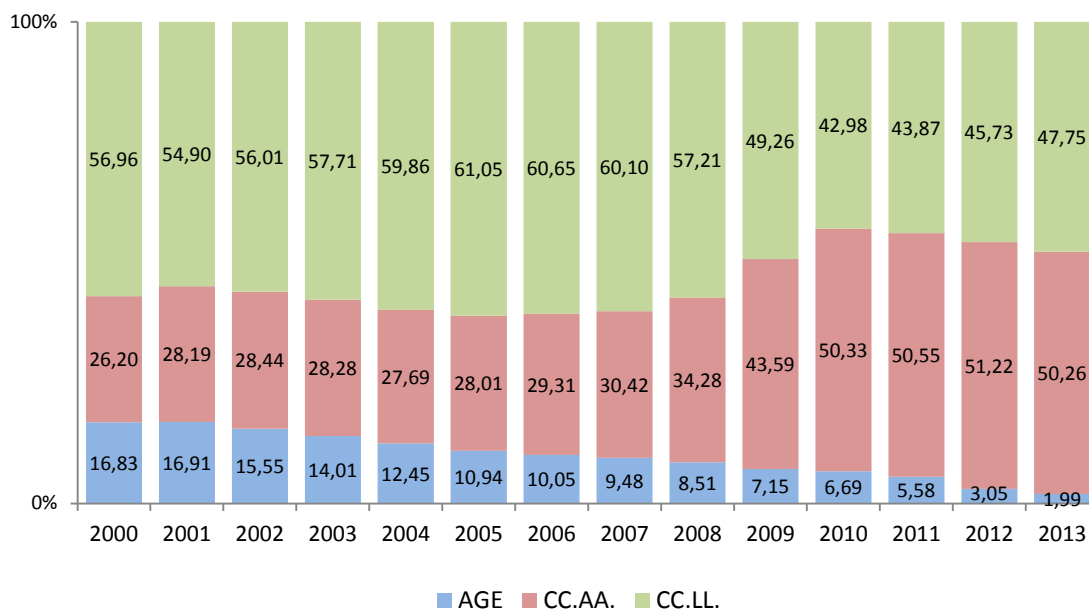
---

<sup>65</sup> Como ejemplo, las Leyes de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha o Galicia.

<sup>66</sup> El Plan Concertado establece como prestaciones básicas: la información y orientación; el apoyo a la unidad convivencial y la ayuda a domicilio; el alojamiento alternativo y las actuaciones específicas de prevención e inserción.

GRÁFICO 22

**PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES EN LA FINANCIACIÓN DEL PLAN  
CONCERTADO, 2000-2013**



Nota: no se incluyen los remanentes del ejercicio anterior excepto los de las corporaciones locales, sí se incluyen las aportaciones procedentes de créditos externos.

Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.

Asimismo, la necesidad de introducir cierta coherencia y consenso en materia de servicios sociales impulsó la elaboración del Catálogo de Referencia de Servicios Sociales aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Este catálogo parte del concepto de “sistema público de servicios sociales” como un conjunto de servicios y prestaciones que, insertándose con otros elementos de protección social, tiene como finalidad la promoción y el desarrollo pleno de todas las personas, la obtención de un mayor bienestar social y una mejor calidad de vida, y la prevención y eliminación de las causas que conducen a la exclusión social. Este Catálogo recoge las prestaciones de referencia a las que podría acceder una persona en el territorio estatal, con independencia de la entidad y forma de provisión y del sistema de protección social al que pertenezca. Sin embargo, más allá del avance que supone la definición de ese conjunto de servicios y prestaciones, el catálogo debería servir para impulsar el seguimiento de los derechos que recoge y las actuaciones abordadas en este terreno por las Comunidades Autónomas (recuadro 10).

**ESTRUCTURA DEL CATÁLOGO DE REFERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES**

Prestaciones de Servicios. Actuaciones que realizan los equipos técnicos orientadas a atender las necesidades sociales y favorecer la inserción social de los ciudadanos y ciudadanas, familias y grupos de población:

- Información, orientación, asesoramiento, diagnóstico y valoración.
- Autonomía personal, atención en el domicilio y respiro familiar.
- Intervención y apoyo familiar.
- Intervención y protección de menores.
- Atención residencial.
- Prevención de la pobreza e inclusión social.
- Protección jurídica.

Prestaciones Económicas. Aportaciones económicas, de carácter periódico o pago único, ofertadas para garantizar mínimos de subsistencia o situaciones de emergencia sobrevenidas a los ciudadanos:

- Renta mínima de inserción.
- Ayuda para víctimas de violencia de género.
- Prestaciones económicas para personas en situación de dependencia.
- Otras prestaciones económicas.

Fuente: Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, Aprobado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013.

En este contexto, se llevó a cabo la reforma del sistema competencial municipal a través de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración (LRSAL), que tiene como uno de sus principales objetivos evitar las duplicidades existentes en materia de competencias municipales y garantizar su financiación.

Esta reordenación competencial afecta de forma directa a los servicios sociales municipales. Con la entrada en vigor de esta reforma, los municipios dejan de ejercer como competencia propia la “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, limitándose ésta a la “evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Con esta articulación, la LRSAL – en su redacción inicial- excluyó los servicios sociales del elenco de materias dentro de las que, en todo caso, las leyes autonómicas deben atribuir competencias propias a los entes locales para garantizar la autonomía municipal.

En su Disposición Transitoria Segunda (DT 2ª), estableció la obligación a las Comunidades Autónomas de asumir la titularidad de estas competencias con fecha de 31 de diciembre de 2015, limitando las alternativas de las CCAA a la delegación de esta competencia en los entes locales, en virtud del mecanismo establecido que exige que vaya acompañada de la correspondiente financiación, siendo nula sin dotación

presupuestaria. En el caso de no asumir o delegar estos servicios en plazo, los entes locales seguirían prestando estos servicios con cargo a la hacienda autonómica a través de retenciones en las transferencias que les correspondieran en virtud de su régimen de financiación.

De esta forma, la ley establecía la prohibición de que las Comunidades Autónomas atribuyeran los servicios sociales como competencias propias a los entes locales, con la excepción de aquellos aspectos de “evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, obligando a las Comunidades Autónomas a asumir estas competencias, o en su caso establecer y financiar su delegación, con independencia de que estas ya hubieran otorgado esta competencia como propia a los entes locales.

Como respuesta a la entrada en vigor de la Ley, algunas Comunidades Autónomas aprobaron normas que vinieron a matizar las novedades introducidas por la LRSAL, con especial atención al marco regulador de las competencias municipales en general y, más concretamente, el sistema de servicios sociales municipales en previsión de la aplicación de la disposición transitoria mencionada. Asimismo, y en lo que se refiere a la oposición por parte de estas y los entes locales, es necesario hacer referencia a los once recursos admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional contra esta reforma, de los que ya se conocen dos pronunciamientos<sup>67</sup>.

Entiende el Alto Tribunal que la DT 2ª es inconstitucional y nula, por entrar a regular competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, ya que en materias de su competencia sólo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias o prohibir que el nivel local las desarrolle. El listado de materias en las que los municipios deben tener competencia propia opera como una exigencia de mínimos, pudiendo este ampliarse por ley por las CCAA en las materias de su competencia. Las CCAA, siendo competentes para regular los servicios sociales son competentes para decidir sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos. De esta forma se ha eliminado la obligación de la transferencia de la competencia en materia de servicios sociales de las Entidades Locales a las CCAA, permaneciendo esta competencia en los municipios en virtud del título competencial otorgado por el poder autonómico, si bien esta ya no se encuentra recogida dentro de las competencias propias mínimas que en todo caso se deben desempeñar a nivel municipal.

---

<sup>67</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 3 de marzo de 2016, que resuelve el Recurso de inconstitucionalidad de la Asamblea de Extremadura y Sentencia del Tribunal Constitucional, de 9 de junio de 2016, que resuelve el Recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

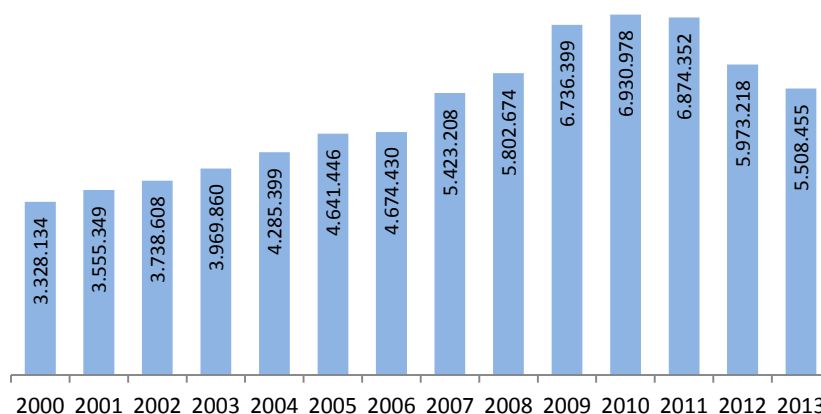


En el ámbito de la prevención y lucha contra la pobreza, la intervención de los servicios sociales se encuentra desequilibrada en varios aspectos. En primer lugar, con respecto a lo que constituye la razón de ser de este nivel de la atención: la intervención social, a través de estrategias adecuadas para la mejora del desarrollo y la autonomía personal de las personas y familias socialmente vulnerables, de modo que se revirtieran las condiciones de riesgo, pobreza y exclusión del hogar. Lejos de eso, la actividad en el campo de la prevención y lucha contra la pobreza de los servicios sociales queda principalmente absorbida por la gestión de las rentas mínimas y las ayudas económicas de emergencia, especialmente a partir de 2007. Ello explica el aumento del 14,3 por 100 experimentado por la partida de exclusión social dentro del conjunto del gasto en protección social entre ese año y 2014. El término de PIB, entre 2007 y 2014 el gasto en exclusión social durante la gran recesión habría pasado del 0,2 por 100 del PIB al 0,3 por 100 del PIB.

La orientación de los servicios sociales, ya muy centrada desde sus comienzos en el ámbito de la tercera edad, requirió dedicar a ese terreno muchos más recursos y esfuerzos con el despliegue que supuso la puesta en marcha del SAAD y la configuración de la atención a la dependencia como un derecho subjetivo. Lógicamente, ello supuso también indirectamente una apuesta por la prevención y lucha contra la pobreza ligada a la vejez y la dependencia, si bien otras áreas de la intervención social más conectadas específicamente con las políticas de lucha contra la exclusión social pudieron verse afectadas por este protagonismo de la atención a la dependencia.

La llegada de la crisis, con el abrupto aumento de las necesidades sociales simultáneo a la disminución de presupuestos y personal en servicios sociales (este último ha descendido un 30 por 100 entre 2007 y 2014), repercutió en profundizar en un desequilibrio más, el de la transferencia al tercer sector de acción social de buena parte de los cometidos en el terreno de la inserción social, a salvo de la gestión y concesión de las rentas mínimas. Ello explicaría el descenso de los usuarios en el ámbito del Plan concertado que, en el 99,8 por 100 de los casos lo fueron de centros y servicios sociales y, en mucha menor medida, usuarios de albergues y centros de acogida (gráfico 23).

**USUARIOS DE CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES EN EL ÁMBITO DEL PLAN  
CONCERTADO, 2000-2013**



Fuente: MSSSI, Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, Memoria 2012-2013.

Hay una importante carencia de datos cualitativos sobre la experiencia de los servicios sociales en este terreno, si bien los informes elaborados en el ámbito de los profesionales del sector hablan de un importante volumen de demandas de atención social (en torno al 50 por 100 es la estimación más frecuente), que son evaluadas como necesarias por parte de los trabajadores sociales y no son cubiertas, quedando desasistida esa población a pesar de reconocérsele la necesidad de esa ayuda<sup>68</sup>. A la percepción negativa sobre la evolución y perspectivas de cambio de los servicios a partir de la experiencia vivida entre los años 2010 y 2013, en la mayoría de los casos los trabajadores sociales coinciden en afirmar que los servicios sociales han empeorado significativamente en el ámbito de la pobreza y la exclusión social (aunque no en todas las CCAA), el segundo ámbito más citado tras la atención a la dependencia y los programas dirigidos a las mujeres. Los programas dedicados a protección de menores, infancia y juventud, en cambio, parecen haberse mantenido en similares términos a la situación anterior.

A este respecto, a pesar de algunos avances en los últimos años quizá lo más reseñable sean las importantes carencias persistentes en el plano del conocimiento y seguimiento de las iniciativas que se están abordando, de las que en ocasiones dejan parca constancia los medios de comunicación<sup>69</sup>. No hay un instrumento de información ni informes

<sup>68</sup> Consejo General del Trabajo Social, *II Informe sobre los Servicios Sociales en España*, 2015.

<sup>69</sup> La información de la que se dispone, aunque con un notable retraso, proviene de la memoria del Plan concertado (la última se refiere a datos de 2013) y el Sistema de información sobre los usuarios de

periódicos de carácter oficial que aglutinen las principales iniciativas de lucha contra la pobreza, desarrolladas en su mayoría en el ámbito autonómico y en el de las corporaciones locales, así como su evaluación cualitativa.

#### *EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS Y LAS DIPUTACIONES EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES*

Los entes locales han venido desarrollando su actuación en el ámbito de los servicios sociales en desarrollo de las disposiciones de la Ley de Bases de Régimen Local que establecía la competencia de los municipios en la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, obligatoria para los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, y la competencia de las Diputaciones en la coordinación de estos servicios municipales, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, y la prestación de estos servicios en el ámbito supramunicipal o supracomarcal. Asimismo, la competencia local en esta materia se ha visto determinada por la evolución de las distintas leyes de servicios sociales autonómicas que han recogido y desarrollado estas competencias locales de forma desigual.

De esta forma, estos servicios municipales se configuran como un elemento clave del sistema de servicios sociales, detectando y atendiendo las necesidades de su población, bajo un enfoque comunitario, a través de actuaciones de carácter preventivo y de atención a las personas con mayores dificultades de inclusión y participación social, en base a los principios de proximidad y accesibilidad.

Sin embargo, en la práctica, su desarrollo ha sido más bien de carácter reactivo a los problemas de los ciudadanos lo cual, si bien ha supuesto uno de los éxitos de la provisión local de servicios sociales, al confluir con una falta de delimitación clara de las competencias, la dispersión geográfica, los problemas de financiación y la heterogeneidad de tamaño de estos entes han desembocado en un desarrollo desigual del sistema de prestaciones en el conjunto del territorio estatal.

Pese a las importantes carencias de información sobre las actuaciones concretas en el ámbito de los servicios sociales, es evidente que esta compleja organización competencial apunta a problemas de descoordinación territorial, duplicidad de servicios o prestaciones, lagunas, solapamientos y problemas de financiación. Aunque parte del éxito del sistema se basa en la atención primaria a nivel local, aprovechando la cercanía

---

servicios sociales (SIUSS), que se refieren a aspectos similares de la misma realidad si bien desde diferentes enfoques metodológicos que impiden su comparación. A ello se añaden otras fuentes dispersas sobre algunas prestaciones (Informe de rentas mínimas) y servicios especializados (Centros de menores, etc.). En 2015 se produjo la agrupación de las fuentes disponibles hasta este momento alrededor del denominado sistema estatal de información sobre servicios sociales (SEIS), lo que constituye un reconocimiento de las necesidades en este terreno, que debería dar paso a la creación de un verdadero sistema de información sobre los servicios sociales.

y proximidad al ciudadano, una efectiva cooperación entre administraciones es determinante para lograr la eficiencia en el desarrollo del sistema de servicios sociales.

#### *ACTUACIONES MUNICIPALES EN EL ÁMBITO DE LA POBREZA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL*

El último informe de ejecución del Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales (2013-2014) arroja algunos datos de interés sobre las actuaciones abordadas en el ámbito municipal bajo la cobertura de este instrumento de financiación, cuya cobertura poblacional alcanza el 94,6 por 100 en las comunidades y ciudades autónomas concertantes (todas a excepción de País Vasco y Navarra), así como el 73,7 por 100 respecto a los municipios. La financiación en su conjunto del Plan ha oscilado desde los 35 millones de euros iniciales hasta el máximo de 1551 millones alcanzado en 2011, situándose en 2013 (último año al que se refieren los datos) en 1.388 millones de euros.

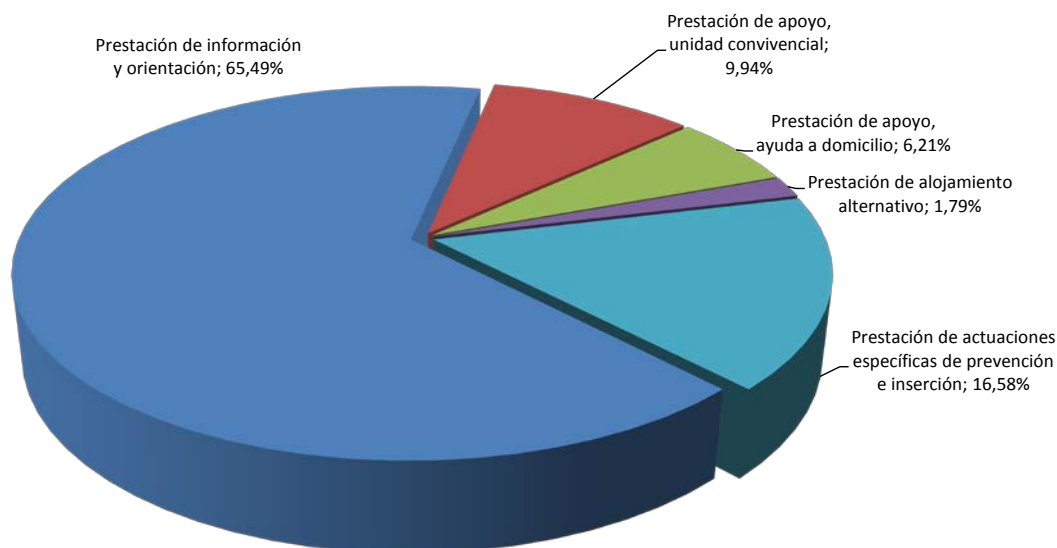
En 2013, alrededor de 5,5 millones de usuarios recibieron algún tipo de prestación básica desde los servicios sociales en el ámbito del Plan concertado, lo que representa un 7,7 por 100 menos que el año anterior. El total de actuaciones (en torno a los 8,7 millones) agrupa prestaciones en forma de información y orientación sobre derechos y recursos sociales existentes (56 por 100); ayuda a domicilio (15 por 10); actividades específicas de prevención e inserción social (12,5 por 100); alojamiento alternativo (9,2 por 100) y apoyo a la unidad convivencial (7,2 por 100).

El grueso del gasto en prestaciones básicas de servicios sociales con cargo al Plan concertado lo absorbe la ayuda a domicilio (77,2 por 100), seguido a mucha distancia por las actuaciones específicas de prevención e inserción (8,8 por 100); el apoyo a la unidad convivencial (7 por 100); la información y orientación (5,1 por 100) y el alojamiento alternativo (1,9 por 100).

GRÁFICO 24

### DISTRIBUCIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES POR TIPO DE PRESTACIÓN BÁSICA

(En % total)



Fuente: MSSSI, Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, 2013-2014.

Aunque todas estas acciones conducen de una manera u otra a la prevención de situaciones de pobreza y/o exclusión social, merece la pena detenerse en las actividades específicas de prevención e inserción social dirigidas a prevenir la marginación y sus causas mediante una serie de acciones instrumentales de tipología diversa dirigidas tanto a individuos como a grupos específicos y a la comunidad a la que pertenecen, movilizandolos recursos y estrategias necesarias para la adquisición y desarrollo de habilidades psicosociales que permitan la utilización de los medios normalizados. En 2013, 1.369.130 personas fueron usuarias de la prestación de prevención e inserción social siendo los destinatarios con mayor frecuencia de uso las familias (29,3 por 100); las personas mayores (17,5 y la infancia (15,3 por 100). Resulta destacable que ésta sea una de las prestaciones en las que mayor porcentaje de participación alcanzan los jóvenes, mujeres e inmigrantes (entre el 9 y el 7 por 100).

CUADRO 12

**USUARIOS DE SERVICIOS SOCIALES POR TIPO DE PRESTACIÓN BÁSICA Y SECTORES  
DE POBLACIÓN, 2013**

	Prestación de información y orientación		Prestación apoyo, unidad convivencial		Prestación apoyo, ayuda a domicilio		Prestación de alojamiento alternativo		Prestación de actuaciones específicas de prevención e inserción		Total
	Usuarios	%	Usuarios	%	Usuarios	%	Usuarios	%	Usuarios	%	
Familia	2.154.653	39,83	217.876	26,55	45.912	8,95	13.369	9,03	400.941	29,28	<b>2.832.751</b>
Personas mayores	1.108.360	20,49	270.150	32,92	367.566	71,64	31.119	21,03	239.741	17,51	<b>2.016.936</b>
Infancia	326.584	6,04	83.400	10,16	15.811	3,08	4.928	3,33	209.250	15,28	<b>639.973</b>
Mujer	367.380	6,79	61.547	7,50	18.637	3,63	3.741	2,53	131.359	9,59	<b>582.664</b>
Personas con discapacidad	453.295	8,38	32.718	3,99	46.485	9,06	5.773	3,90	42.279	3,09	<b>580.550</b>
Inmigrantes	350.665	6,48	45.393	5,53	3.320	0,65	4.762	3,22	68.637	5,01	<b>472.777</b>
Otros grupos en situación de necesidad	250.881	4,64	49.190	5,99	6.012	1,17	60.220	40,70	82.088	6,00	<b>448.391</b>
Juventud	135.663	2,51	28.738	3,50	1.822	0,36	898	0,61	100.320	7,33	<b>267.441</b>
Minorías étnicas	88.405	1,63	13.573	1,65	875	0,17	577	0,39	15.911	1,16	<b>119.341</b>
Toxicómanos (alcohólicos y drogadictos)	31.889	0,59	5.286	0,64	961	0,19	2.134	1,44	49.215	3,59	<b>89.485</b>
Marginados sin hogar y transeúntes	32.159	0,59	1.839	0,22	662	0,13	18.833	12,73	8.828	0,64	<b>62.321</b>
Enfermos psiquiátricos no institucionalizados	37.919	0,70	6.192	0,75	2.646	0,52	750	0,51	6.447	0,47	<b>53.954</b>
Emigrantes	36.248	0,67	788	0,10	374	0,07	146	0,10	3.103	0,23	<b>40.659</b>
Enfermos terminales	11.013	0,20	2.410	0,29	1.717	0,33	367	0,25	1.838	0,13	<b>17.345</b>
Colectivos en situación de necesidad provocada por riesgos catastróficos	9.762	0,18	352	0,04	38	0,01	128	0,09	6.489	0,47	<b>16.769</b>
Reclusos y ex-reclusos	12.481	0,23	1.166	0,14	240	0,05	197	0,13	2.564	0,19	<b>16.648</b>
Refugiados y asilados	1.815	0,03	56	0,01	7	0,00	36	0,02	120	0,01	<b>2.034</b>
<b>Total</b>	<b>5.409.172</b>	<b>100,00</b>	<b>820.674</b>	<b>100,00</b>	<b>513.085</b>	<b>100,00</b>	<b>147.978</b>	<b>100,00</b>	<b>1.369.130</b>	<b>100,00</b>	<b>8.260.039</b>

Fuente: MSSSI, Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, 2013-2014.

El Plan Concertado contempla la concesión de ayudas económicas en situación de emergencia social a personas que carecen de recursos para afrontar necesidades de distinta índole. Estas ayudas pueden concederse desde distintos programas de los Centros, por lo que no deben atribuirse a una prestación determinada. En 2013 se concedieron 841.626 ayudas de este tipo, lo que representó un gasto de 184,8 millones de euros con cargo al Plan Concertado. Recuérdese que las ayudas de emergencia, pueden ser aprobadas por los municipios también al margen del Plan concertado, así como por las propias CCAA<sup>70</sup> como se ha apuntado en el capítulo dedicado a las rentas mínimas.

*LA COLABORACIÓN DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA*

La colaboración del tercer sector en el ámbito de los servicios sociales ha sido una constante desde la aparición de estos últimos en el sistema de protección social español, mucho más tardía que la de muchas organizaciones de carácter no lucrativo que tradicionalmente venían actuando en este ámbito. La aparición de nuevos riesgos

<sup>70</sup> Sobre su evolución en concreto, véase capítulo sobre las rentas mínimas.

sociales y de situaciones de emergencia han aumentado las actuaciones del sector en el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión social y han supuesto la consolidación de las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social (en adelante, TSAS) como agentes colaboradores de las Administraciones Públicas en este ámbito. Esta colaboración se puede observar, por ejemplo, en algunos de los programas de interés general subvencionados con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas así como con cargo a otros programas y subvenciones destinados a organizaciones del TSAS.

En concreto, en las convocatorias de subvenciones con cargo al Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) correspondientes a 2014 y 2015, que destinaron en conjunto más de 440 millones de euros a las ONG de acción social, se establecieron como prioritarios los programas de urgencia dirigidos a las necesidades básicas de las personas en situación de pobreza, aquellos orientados hacia la prevención y la lucha contra la pobreza y la exclusión social y los dirigidos a infancia y familia. Dentro de estos programas destacan la financiación de comedores sociales y bancos de alimentos, de programas de atención a las situaciones de urgencia residencial, y las ayudas para situaciones de urgencia social de menores.

Asimismo, cabe mencionar las actuaciones de este sector en la lucha contra la exclusión social a través de la gestión de bolsas de empleo y la intermediación para colectivos en desventaja o socialmente estigmatizados, así como los programas de inserción sociolaboral dirigidos a personas con especiales dificultades de integración e inserción y financiados con cargo a Programas Operativos de Lucha contra la Discriminación del Fondo Social Europeo o la gestión del programa operativo de ayuda alimentaria del Fondo de ayuda europea para las personas más desfavorecidas (2014-2020), por citar solamente algunos ejemplos.

En materia de inmigración y asilo cabe reseñar los programas llevados a cabo por ONG como la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) o Cruz Roja Española con cargo a las Subvenciones del Programa de Protección Internacional para la acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, la asistencia sociosanitaria en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes en España así como la atención a inmigrantes en situación de vulnerabilidad.

Durante los últimos años de crisis los servicios sociales han estado especialmente sometidos a la doble presión derivada del crecimiento de la demanda, por el aumento de situaciones de vulnerabilidad social como consecuencia de la crisis, junto con una importante restricción de recursos derivada de la aplicación de las medidas de consolidación fiscal. La insuficiencia de los dispositivos de los servicios sociales para dar respuesta al crecimiento de las situaciones de vulnerabilidad económica y social ha

provocado en los últimos años un desplazamiento de la demanda hacia entidades sin ánimo de lucro en el ámbito del tercer sector de acción social.

En 2015 se aprobó la norma que, por primera vez, regula la definición, el marco de actuación y las medidas de fomento del denominado Tercer Sector de acción social<sup>71</sup>. Prácticamente de manera simultánea en el tiempo se tramitó y aprobó la primera norma de carácter estatal que regula el voluntariado<sup>72</sup>. La aprobación de ambas normas formaba parte de los compromisos contenidos en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIN) 2013-2016, con el objetivo de fomentar la movilización y la participación de la sociedad civil.

La Ley del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) estableció los principios rectores de la actuación de las entidades que integran este sector, regulando su ámbito de actuación, la participación institucional y estableciendo una serie de medidas para su fomento. Por su parte, la nueva Ley de Voluntariado, define los principios comunes al voluntariado organizado, establece los derechos y deberes inherentes a esta figura y amplía el concepto de persona voluntaria más allá de lo puramente asistencial, dando cabida a otros ámbitos de la participación ciudadana complemento de la actividad pública, como la educación o el deporte.

Buena parte del día a día de las actuaciones del Tercer Sector de acción social, incluyendo aquellas que se desarrollan en colaboración con los Servicios Sociales, se llevan a cabo mediante la participación solidaria de los ciudadanos a través del voluntariado, lo que da idea de la importancia del nuevo marco regulador de esta figura. El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre ambas normas en su fase de Anteproyecto<sup>73</sup>.

Estas entidades centran su actuación mayoritariamente en los campos de acción social, atención socio-sanitaria e integración e inserción, si bien en los últimos años, y con motivo del cambio en la realidad social, los dos primeros han visto disminuida su importancia relativa, aumentando de forma significativa la intervención de estas entidades en integración e inserción y en vivienda (cuadro 13).

---

<sup>71</sup> Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

<sup>72</sup> Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado.

<sup>73</sup> Dictamen 2/2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social, y Dictamen 1/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado.



CUADRO 13

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ENTIDADES DEL TSAS, SEGÚN EL CAMPO DE ACTUACIÓN EN EL QUE INTERVIENEN**

	<b>2015</b>	<b>2011</b>	<b>2009</b>
Acción Social	34,7	38,6	45,3
Integración e inserción	27,4	23,2	18,2
Socio-sanitario	19,8	22,1	15,5
Vivienda	8,7	0,1	0,3
Cooperación internacional	4,4	3,4	4
Derechos humanos	3,5	2	2,1
Participación	1,1	3,3	2,1
Medioambiental	0,1	0,2	0
Otras	0,4	7,2	12,4

Fuente: Plataforma de ONG de Acción Social: El tercer sector de acción social en 2015: impacto de la crisis, noviembre de 2015.

Dentro de estos ámbitos de actuación, en 2015 las entidades del tercer sector concentraron más de la mitad de sus acciones en la intervención directa, especialmente en educación y formación, asistencia psicosocial e inserción laboral que aglutinaron casi el 40 por 100 de las actividades realizadas. En lo que se refiere a las personas beneficiarias, el sector dirige sus actividades de forma mayoritaria al apoyo a las familias, las personas con discapacidad y la población en general, si bien estos dos últimos grupos han disminuido en importancia relativa entre 2011 y 2015. También centran las prioridades las acciones para juventud e infancia, con un aumento significativo del porcentaje de entidades que se dirigen al colectivo infantil en 2015 (cuadro 14).

CUADRO 14

**PORCENTAJE DE ENTIDADES SEGÚN GRUPO DE PERSONAS BENEFICIARIAS**

(Entidades de primer nivel)

	2015	2011
Familias	41	41,3
Personas con discapacidad	37,1	45,7
Población en general	26,3	34
Niños	23,7	19,3
Jóvenes	23,5	22,9
Personas en situación de dependencia	12,8	*
Personas con drogodependencias/adicciones	11,5	8,7
Personas inmigrantes	9,5	9,5
Mujeres	9,3	11,9
Personas en situación de pobreza/marginación	8,7	15,6
Voluntarios/as y otros profesionales	8,6	13,3
Personas mayores	7	19,1
Personas desempleadas	4,4	7,8
Reclusos/as y exreclusos/as	3,9	3,9
Personas sin techo/hogar	2,1	2,8
Pertencientes a minorías étnicas	2	1,4
Personas maltratadas	1,9	2,9
Personas que ejercen la prostitución	1,9	1,9
Personas situación de emergencia (catastrofes)	0,6	0,6
Refugiados/as, demandantes de asilo	0,4	0,5
Gays, lesbianas, transgénero	0	0,7
Otras	8,5	12,2

Nota: \*sin datos, incorporación del grupo de beneficiarios con posterioridad a la aprobación de la Ley de Dependencia.

Fuente: Plataforma de ONG de Acción Social: El tercer sector de acción social en 2015: impacto de la crisis, noviembre de 2015.

Esta importancia de la intervención directa puede cuantificarse a través del número de atenciones directas que realizaron las entidades del TSAS en 2013. Según las estimaciones realizadas por la Plataforma de ONG de Acción Social, el número de atenciones directas se situó en torno a los 53 millones, lo que supuso un incremento del 4 por 100 respecto al año anterior. Atendiendo a su evolución desde 2007, año de comienzo de la crisis, se observa un progresivo aumento de estas actuaciones, con una variación entre 2007 y 2013 de más del 40 por 100 (cuadro 15).

CUADRO 15

**NÚMERO ESTIMADO DE ATENCIONES DIRECTAS QUE HAN REALIZADO LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL 2007-2013**

Año	Estimación	Porcentaje de variación
2007	36.837.541	
2008	42.175.142	14,5
2009	43.786.522	3,8
2010	47.667.904	8,9
2012	50.922.314	6,8
2013	52.976.713	4

Fuente: Plataforma de ONG de Acción Social: El tercer sector de acción social en 2015: impacto de la crisis, noviembre de 2015.

Como puso de relieve el CES en su Dictamen 2/2015 y en sucesivas Memorias, la crisis económica ha propiciado el impulso de la solidaridad general y un cambio en las formas de provisión de las necesidades sociales, de modo que el aumento de las situaciones carenciales entre la población unido a la insuficiencia de los dispositivos públicos han derivado en un incremento de las demandas de atención social dirigidas a las entidades que conforman el Tercer Sector de Acción Social. No obstante, la colaboración complementaria del Tercer Sector de Acción Social no puede diluir la responsabilidad en este ámbito de las Administraciones Públicas, ni derivar la defensa de los intereses sociales en una promoción o cooperación exclusiva con las entidades sin ánimo de lucro.

### **3.2. Atención a la dependencia**

Aunque con anterioridad a la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, LAAPAD o “Ley de dependencia”), los servicios sociales ya desarrollaban numerosas actuaciones de atención a la tercera edad, el surgimiento de esta nueva vertiente de la protección social radicada en sus estructuras supuso un cambio radical en su organización y la intensidad de sus cometidos en este ámbito.

La dependencia, que abarca un amplio espectro de condiciones, implica siempre vulnerabilidad y por tanto un mayor riesgo de pobreza y exclusión social para quienes la padecen. En España, la atención a las personas en situación de dependencia ha sido objeto de importantes cambios en el último decenio. Así, la aprobación de la Ley de dependencia supuso una reorientación en la forma de entender una realidad indesligable del proceso de envejecimiento, con la implicación directa de las estructuras del Estado en su abordaje, merced al reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo, el derecho a la atención a quienes se encuentren en dicha situación. La asistencia a las personas que por diversas circunstancias no pueden valerse por sí mismas para desplegar una vida autónoma, adquirió, así, la cualidad de asunto público, lo que debía contribuir a sustraer del ámbito privado una parte importante del cuidado de los dependientes, que son en su mayoría personas de edad avanzada. De esta forma, pretendía garantizarse la atención profesionalizada, necesaria especialmente en las situaciones de mayor afectación, al tiempo que se aligeraba la carga asumida de manera informal en los entornos familiares de los dependientes.

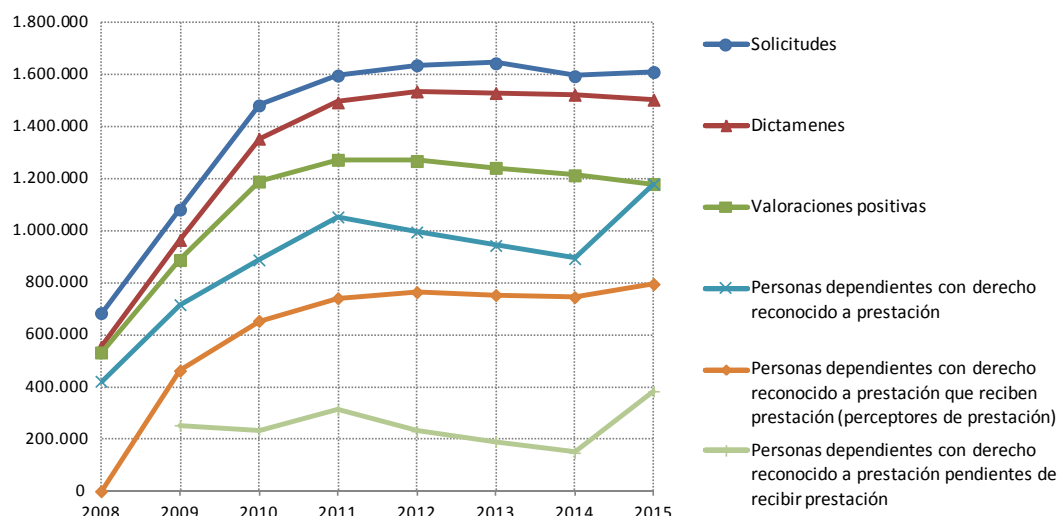
Desde este punto de vista, el acceso a las prestaciones del sistema para la autonomía y la atención a las personas en situación de dependencia (SAAD) de forma equitativa tendría la capacidad de amortiguar la presión ejercida por la aparición de discapacidades en los hogares en un doble sentido: por un lado, se proporcionaría a los dependientes una atención de calidad, diseñada de acuerdo con las necesidades específicas de cada

persona, con un coste muy inferior a los precios de mercado y, por otro, se liberaría a los cuidadores informales (cuidadoras, en la inmensa mayoría) de una carga de cuidados que conlleva en muchas ocasiones un coste de oportunidad importante desde la perspectiva de la integración laboral. El SAAD tendría, así, un papel determinante en la reducción del riesgo y las situaciones de pobreza en los hogares en los que viven personas en situación de dependencia, mediante la provisión pública de unos servicios cuyo coste puede alcanzar sumas importantes y facilitando la integración laboral de las cuidadoras.

Sin embargo, y a pesar de los avances realizados desde la aprobación de la LAAPAD, estas expectativas no han podido aún verse del todo satisfechas a causa, en gran medida, de las especiales circunstancias que ha estado atravesando la economía española desde el año siguiente a la aprobación de la ley, pero también como consecuencia de la debilidad de la estructura de los servicios sociales sobre la que, de acuerdo con la propia norma, debía asentarse el sistema de atención a la dependencia.

GRÁFICO 25

**DEMANDA DE PRESTACIONES Y COBERTURA DEL SAAD, 2008-2015<sup>(1)</sup>**



Fuente: MSSSI.

*ATENDIDOS Y DESATENDIDOS POR EL SISTEMA*

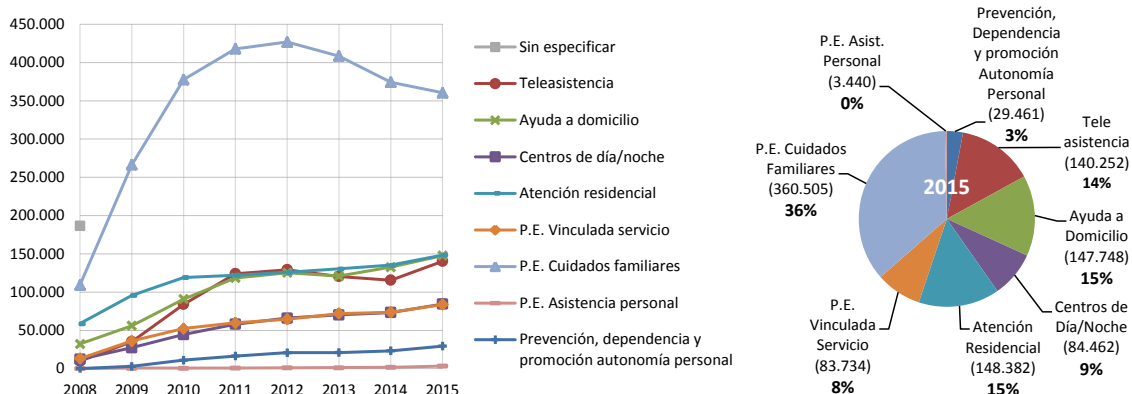
La LAAPAD preveía además un calendario de aplicación según el cual se han ido incorporando al sistema las personas con mayor afectación y, sucesivamente, las valoradas con grados más leves de dependencia. Dicho calendario ha sufrido, no obstante, algunas modificaciones en su implantación, retrasándose la entrada de personas con menores niveles de afectación, lo que ha supuesto que hasta bien entrado el año 2015 no se haya completado su aplicación definitiva.

Las prestaciones incluidas pueden tener naturaleza de servicios y de prestaciones económicas, teniendo los primeros carácter prioritario. Estos servicios incluyen: Servicios de prevención de las situaciones de dependencia; Teleasistencia; Ayuda a domicilio (atención a las necesidades del hogar y cuidados personales); Centros de día y de noche (para mayores, para menores de 65 años, atención especializada y centros de noche); Atención residencial (para mayores en situación de dependencia y centros de atención a dependientes según los distintos grados de discapacidad).

De acuerdo con los datos de gestión del Sistema de Información del SAAD, en España viven 1.180.435 personas en situación de dependencia (2,5 por 100 de la población). El 23 por 100 de quienes tienen reconocido su grado de afectación (349.795 personas) han sido valorados con grado III, el de mayor afectación. Por su parte, el grado II (dependencia severa) acumula el 30 por 100 de los dictámenes con grado, mientras que el restante 25 por 100 corresponde a dependencias de grado I o moderadas.

En lo concerniente a la población efectivamente atendida por el SAAD, los datos del propio sistema de información muestran una trayectoria errática, que no se corresponde con la de la población reconocida anualmente como dependiente. Así, después de los primeros años de incremento inevitable en un sistema que acaba de implantarse, siguieron otros de descenso del número de atendidos. En 2015 el número de personas atendidas por el SAAD ascendía a 796.109, lo que supuso un incremento con respecto a años anteriores, debido a la incorporación de los afectados con grado I.

Sin embargo, y pesar de esa buena evolución reciente, el SAAD continúa sin dar respuesta efectiva a un importante número de personas que disponen de reconocimiento expreso de su situación de dependencia. En este sentido, debe destacarse el hecho de que 384.326 personas reconocidas como dependientes se encuentran esperando recibir atención del sistema, lo que supone casi la tercera parte de la población dependiente en España. Ello pone de manifiesto la incapacidad del sistema para dar cobertura a efectiva a la población dependiente, lo que se manifiesta en una lista de espera de carácter ya estructural que avoca al desamparo a muchas personas en situación de vulnerabilidad, máxime si la situación económica del hogar es precaria.

PRESTACIONES CONCEDIDAS POR EL SAAD, 2008-2015<sup>(1)</sup>.

## LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN EL COSTE DE LOS SERVICIOS

La LAAPAD fija los criterios generales para la participación de los beneficiarios en la financiación del coste de las prestaciones, delegando en el Consejo Territorial la determinación del modelo específico de copago. Hasta 2012 rigió el modelo derivado del acuerdo que dicho órgano alcanzó el 2008. Pero en 2012 se alcanzó un nuevo acuerdo en el seno de dicho Consejo enmarcado en el objetivo de reducción del gasto, incluido en el Real Decreto Ley 20/2012<sup>74</sup>. Como consecuencia, el sistema de atención a la dependencia ha experimentado algunos cambios importantes que derivan en una menor capacidad para dar cobertura y en una mayor carga para los usuarios, que como término medio, deben hacer frente al pago de la mitad del precio de referencia establecido para cada servicio (frente al anterior 14 por 100). Entre esos cambios cabe destacar la reducción de la cuantía del nivel mínimo, de los importes de las prestaciones económicas así como de la intensidad de los servicios, el incremento de la incompatibilidad entre prestaciones y la modificación del modelo de copago.

Los cambios operados en el modelo de participación de los usuarios han dado como resultado un incremento en la carga económica para los propios dependientes, siendo las rentas medias y bajas las más afectadas proporcionalmente. En este sentido, el principio de equidad que rige la norma de creación del sistema se ve afectado, con consecuencias desfavorables para quienes disponen de menos recursos económicos.

### 3.3. Sanidad y atención sociosanitaria

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, sobre la que se asienta la creación del Sistema Nacional de Salud, recoge explícitamente como finalidad de las políticas de

<sup>74</sup> Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad

gasto sanitario la corrección de las desigualdades sanitarias así como garantizar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio. Entre los principales determinantes de la salud, junto a la propia herencia genética y calidad del entorno ambiental, destacan los denominados determinantes sociales, es decir, el nivel socioeconómico de las personas y los estilos de vida desplegados en función del estatus económico, educativo y social. La interrelación entre salud/pobreza y el papel del sistema sanitario se manifiesta claramente en la medida en que las situaciones de precariedad económica influyen en la salud, del mismo modo que los problemas de salud pueden llevar a acarrear importantes pérdidas de ingresos que, en casos extremos, lleven a la pobreza. El papel del sistema sanitario es fundamental a la hora de aminorar estos riesgos y contribuir a superar buena parte de las desigualdades en salud, independientemente de su origen<sup>75</sup>.

Los diferentes estudios suelen constatar que, a igual nivel de necesidad, las diferencias de renta no dan lugar en España a diferencias en el acceso a la atención sanitaria. No obstante, mientras que la equidad parece clara en el caso de la atención primaria, el componente redistributivo falla en el acceso a algunos servicios de atención especializada, como los odontológicos, con cobertura limitada por parte del sistema público y en los que el nivel de renta marca las posibilidades de su provisión privada<sup>76</sup>.

#### ACCESO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN

El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016 (PNAIN) considera que uno de los factores que inciden en la pobreza y en la exclusión social es el relativo a la salud. En este sentido, el Plan señala la importancia del acceso a la asistencia sanitaria desde el ámbito de la pobreza y la exclusión social, mostrando su preocupación por el sector de población que requiere de dicha atención y no la recibe. En este punto, en el momento en que se publicó el PNAIN, la Encuesta Nacional de Salud 2011-2012 recogía que el 2 por 100 de la población declaraba haber necesitado asistencia médica y no haberla recibido.

Los motivos que subyacen a esta inaccesibilidad, según indica el Plan, son: barreras temporales (39 por 100), económicas (4 por 100), de transporte (1,3 por 100), falta de tiempo (7 por 100), psicológicas (19 por 100) y otras (30 por 100). Asimismo, señala que dicha inaccesibilidad ha afectado, particularmente, a los colectivos excluidos del mercado de trabajo, el 4,7 por 100 de las personas incapacitadas para trabajar y al 3,3

---

<sup>75</sup> Informe CES 3/2013, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

<sup>76</sup> García, P., López, A. (2007). "Public and Private Health Insurance and the Utilization of Health Care in Spain". *Research on Economic Inequality*, 15, en Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Salud. Health System in Transition. España. Análisis del sistema sanitario 2010.

por 100 de las personas en desempleo. De esta manera, el PNAIN recoge como objetivo garantizar la atención sanitaria, especialmente, en los colectivos más desfavorecidos. El esfuerzo en el cuidado de la salud de los colectivos con mayores dificultades para alcanzar estos servicios es, conforme el Plan, una herramienta clave, ya que, entre otros aspectos, puede reforzar su inclusión activa en el mercado de trabajo, y asegurar el bienestar de la población infantil y de mayor edad, dado que se trata de las personas más vulnerables desde el punto de vista sanitario.

Desde el ámbito normativo, el legislador estatal, a través del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, introdujo cambios de notable calado sobre la condición de asegurado y beneficiario con derecho a recibir asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud<sup>77</sup>. Asimismo, estableció que los extranjeros en situación administrativa irregular pueden recibir asistencia sanitaria en España en caso de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica; por asistencia al embarazo, parto y postparto, y en el caso de los menores de 18 años se recibe dicha asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles<sup>78</sup>. En este punto, cabe subrayar que el citado Real Decreto-ley no modificó la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, según la cual las prestaciones sanitarias de salud pública en el Sistema Nacional de Salud incluyen acciones preventivas, asistenciales, de seguimiento y control de situaciones dirigidas a preservar la salud pública de la población, así como a evitar los riesgos asociados a situaciones de alerta y emergencia sanitaria (véase los programas de prevención y control de VIH/SIDA). Por tanto, dichas acciones también se dirigen a los extranjeros en situación administrativa irregular, como así lo contempla específicamente la reciente estrategia nacional de abordaje de la hepatitis C.<sup>79</sup>

El Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, estableció que las personas que no ostentan la condición de asegurado o beneficiario del Sistema Nacional de Salud, pueden suscribir el Convenio especial de prestación sanitaria. Este convenio garantiza el acceso a la cartera común básica del Sistema Nacional de Salud a cambio de una contraprestación mensual de 60 euros en el caso de las personas menores de 65 años y de 157 euros en el caso de los que tengan o superen dicha edad, cantidades que pueden ser aumentadas por

---

<sup>77</sup> Artículos 2 y 3 del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

<sup>78</sup> Memoria CES 2012, capítulo III. 5.6.1.

<sup>79</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *Plan Estratégico para el abordaje de la hepatitis C en el Sistema Nacional de Salud*, 2015.

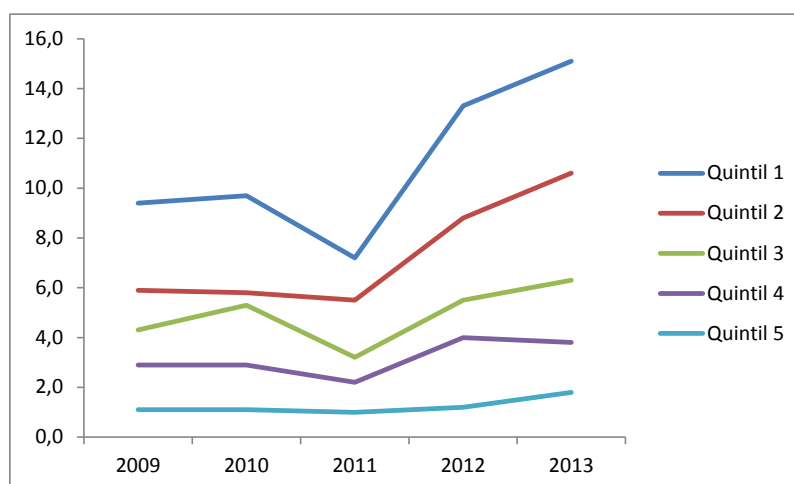


las Comunidades Autónomas<sup>80</sup> y que, en cualquier caso, pueden resultar difícilmente asumibles en situaciones de riesgo de pobreza.

La gran mayoría de los españoles tiene reconocido el derecho a la asistencia sanitaria pública. No obstante, no se ha de obviar que el estado de la salud puede encontrarse, en determinados supuestos, vinculado al estatus socioeconómico. En este sentido, constituye un ejemplo ilustrativo la atención bucodental que, a pesar de su importancia para el mantenimiento de un buen estado de salud general, está recogida en la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud de una forma muy limitada, ya que excluye los tratamientos más habituales<sup>81</sup>. Los datos de Eurostat indican que en España se supera la media europea del indicador de falta de atención a la salud bucodental por ingresos insuficientes, siendo además notable la diferencia registrada entre los distintos quintiles de ingresos (1,6 por 100 en el primero y 12,5 por 100 en el quinto) (gráfico 27)<sup>82</sup>.

GRÁFICO 27

**NECESIDAD DE ATENCIÓN A LA SALUD BUCODENTAL NO SATISFECHA POR QUINTILES DE INGRESOS, ESPAÑA (2009-2013)**



Fuente: Eurostat, Population and social conditions.

En este sentido, también cabría señalar las prestaciones relacionadas con el servicio de oftalmología, donde existe una carencia en la cobertura (gafas y lentes), representando una dificultad para las familias sin recursos económicos. En este punto, también cabe apuntar que las consecuencias de algunas disfuncionalidades en la provisión de los servicios, como las listas de espera para recibir atención diagnóstica o quirúrgica,

<sup>80</sup> Memoria CES 2013, capítulo III. 5.6.1.

<sup>81</sup> Memoria CES 2015, capítulo III. 5.7.1.

<sup>82</sup> CES, “Equidad en salud y atención a la dependencia: efectos de la crisis”, en *Cauces*, 2015.

pueden incidir en mayor medida en la población con niveles socioeconómicos bajos, que difícilmente cuenta con alternativas en el circuito privado de atención a la salud.

Por otra parte, más allá de los obstáculos socioeconómicos que se han señalado, es necesario incrementar la eficacia de los programas de salud pública, particularmente importantes entre la población con niveles socioeconómicos bajos, más afectados por patologías relacionadas con los hábitos de vida. En este punto, la publicación en 2015 de los resultados de la última oleada de la Encuesta Europea de Salud (EES) permite observar, por ejemplo, que los patrones de alimentación más saludables exhibidos por los distintos grupos revelan un mayor consumo de frutas y verduras frescas en los segmentos de más cualificación y una frecuencia más alta de consumo de refrescos azucarados, dulces y carnes en los segmentos menos cualificados<sup>83</sup>. De ahí que, como en la mayoría de los países desarrollados, la pobreza en España no esté ligada a un problema tanto de desnutrición como de malnutrición, lo que conduce a graves problemas de salud crónicos, incluyendo la obesidad y todas sus complicaciones derivadas. La situación general de España es especialmente grave en lo que se refiere al sobrepeso y obesidad de la población. La incidencia de este problema en los niños se eleva al 54'8 por 100 entre los niños de los hogares con ingresos por debajo de 18.000 euros, mientras que en familias con ingresos mayores o iguales a 30.000 euros, era del 22,6 por 100<sup>84</sup>. Se trata un problema contemplado por la estrategia NAOS, que requiere profundizar en un enfoque que integre la salud pública en otras políticas, especialmente la educativa.

#### *LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA COMO FACTOR EN EL ACCESO A LA ATENCIÓN SANITARIA*

La gratuidad de los medicamentos constituye uno de los factores que más puede incidir en el objetivo de garantizar el acceso efectivo a la atención sanitaria a los grupos más vulnerables de la sociedad. La prestación farmacéutica, a diferencia del resto de los servicios sanitarios, conlleva para el ciudadano que éste financie un determinado porcentaje del precio del medicamento, el denominado copago farmacéutico, regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

El copago farmacéutico se aplica a la prestación farmacéutica ambulatoria, es decir, aquella dispensada al paciente mediante receta médica u orden de dispensación hospitalaria, a través de oficinas o servicios de farmacia. El porcentaje de aportación,

---

<sup>83</sup> Memoria CES 2015, capítulo III. 5.7.1.

<sup>84</sup> MSSSI, AESAN, *Estudio ALADINO de Vigilancia del Crecimiento, Alimentación, Actividad Física, Desarrollo Infantil y Obesidad en España*, realizado en colaboración con la Oficina para Europa de la Organización Mundial de la Salud (OMS), 2016.

que cambió con la entrada en vigor del RD-Ley 16/2012, se fija, con carácter general, atendiendo al nivel de renta declarado en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (recuadro 11). Sin embargo, a efectos de garantizar la continuidad de los tratamientos de carácter crónico y asegurar un alto nivel de equidad a los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración, el referido porcentaje general se sujeta a unos topes máximos de aportación. En este último supuesto, el importe de las aportaciones que exceden dichos topes máximos se reintegrará por la Comunidad Autónoma correspondiente, con una periodicidad máxima semestral.

**APORTACIÓN DE LOS USUARIOS Y SUS BENEFICIARIOS EN LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA AMBULATORIA**

**Con carácter general, el porcentaje aportación del usuario seguirá el siguiente esquema:**

- a) Un 60 por 100 del PVP para los usuarios y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 100.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.
- b) Un 50 por 100 del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 18.000 euros e inferior a 100.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- c) Un 40 por 100 del PVP para las personas que ostenten la condición de asegurado activo y sus beneficiarios y no se encuentren incluidos en los apartados a) y b) anteriores.
- d) Un 10 por 100 del PVP para personas que ostenten condición de asegurado como pensionistas de Seguridad Social y beneficiarios, con excepción de las incluidas en apart. a).

**Con el fin de garantizar la continuidad de los tratamientos de carácter crónico y asegurar un alto nivel de equidad a los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración, los porcentajes generales estarán sujetos a topes máximos de aportación en los siguientes supuestos:**

- a) Un 10 por 100 del PVP en los medicamentos pertenecientes a los grupos ATC de aportación reducida, con una aportación máxima de 4,24 euros.
- b) Para las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios cuya renta sea inferior a 18.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o que no estén incluidos en los siguientes apartados c) y d), hasta un límite máximo de aportación mensual de 8,23 euros.
- c) Para las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios cuya renta sea igual o superior a 18.000 euros e inferior a 100.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, hasta un límite máximo de aportación mensual de 18,52 euros.
- d) Para las personas que ostenten la condición de asegurado como pensionista de la Seguridad Social y sus beneficiarios cuya renta sea superior a 100.000 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, hasta un límite máximo de aportación mensual de 61,75 euros.

El importe de aportaciones que excedan de las cuantías mencionadas será objeto de reintegro por la Comunidad Autónoma correspondiente, con una periodicidad máxima semestral.

Estarán exento de aportación los usuarios y sus beneficiarios que pertenezcan a una de las siguientes categorías:

- a) Afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica.
- b) Personas perceptoras de rentas de integración social.
- c) Personas perceptoras de pensiones no contributivas.
- d) Parados que han perdido derecho a percibir subsidio desempleo en tanto subsista situación.
- e) Personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

El nivel de aportación de las personas encuadradas en la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, el Instituto Social de las Fuerzas Armadas y la Mutualidad General Judicial será del 30 por 100 con carácter general, resultándoles de aplicación, por un lado, el tope máximo de aportación del 10 por 100 del PVP en los medicamentos pertenecientes a los grupos ATC de aportación reducida, con una aportación máxima de 4,24 euros, y, por otro lado, la exención de aportación en el caso de que se trate de una persona con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Fuente: Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

No obstante, la norma establece una enumeración de colectivos de “aportación cero” en la adquisición de los productos farmacéuticos. Estos colectivos, son: los afectados de síndrome tóxico y las personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica; las personas receptoras de rentas de integración social; las personas receptoras de pensiones no contributivas; los parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación, y las personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional. Esta previsión normativa cumpliría con una de las actuaciones previstas en el objetivo del PNAIN de facilitar el acceso a los servicios sanitarios a los grupos más vulnerables de la sociedad, garantizando la gratuidad de los medicamentos a los colectivos mencionados anteriormente.

En este punto, dada la relevancia de algunos de los cambios habidos en la regulación del medicamento en los últimos años, tal y como se apuntó en el Dictamen CES 3/2015, resulta necesario abordar una evaluación del impacto de las medidas de mayor calado que se han aprobado desde el año 2006<sup>85</sup>. Especialmente con respecto a las medidas aprobadas a partir de 2012 como parte de la estrategia de contención del gasto público plasmada en la Actualización del Programa de Estabilidad de España 2012-2015, y su revisión 2014-2017. Más allá de su innegable contribución a los objetivos de estabilidad presupuestaria, es imprescindible que se evalúen estas medidas desde el punto de vista de sus efectos en la protección de la salud de las personas y en la calidad de la prestación farmacéutica.

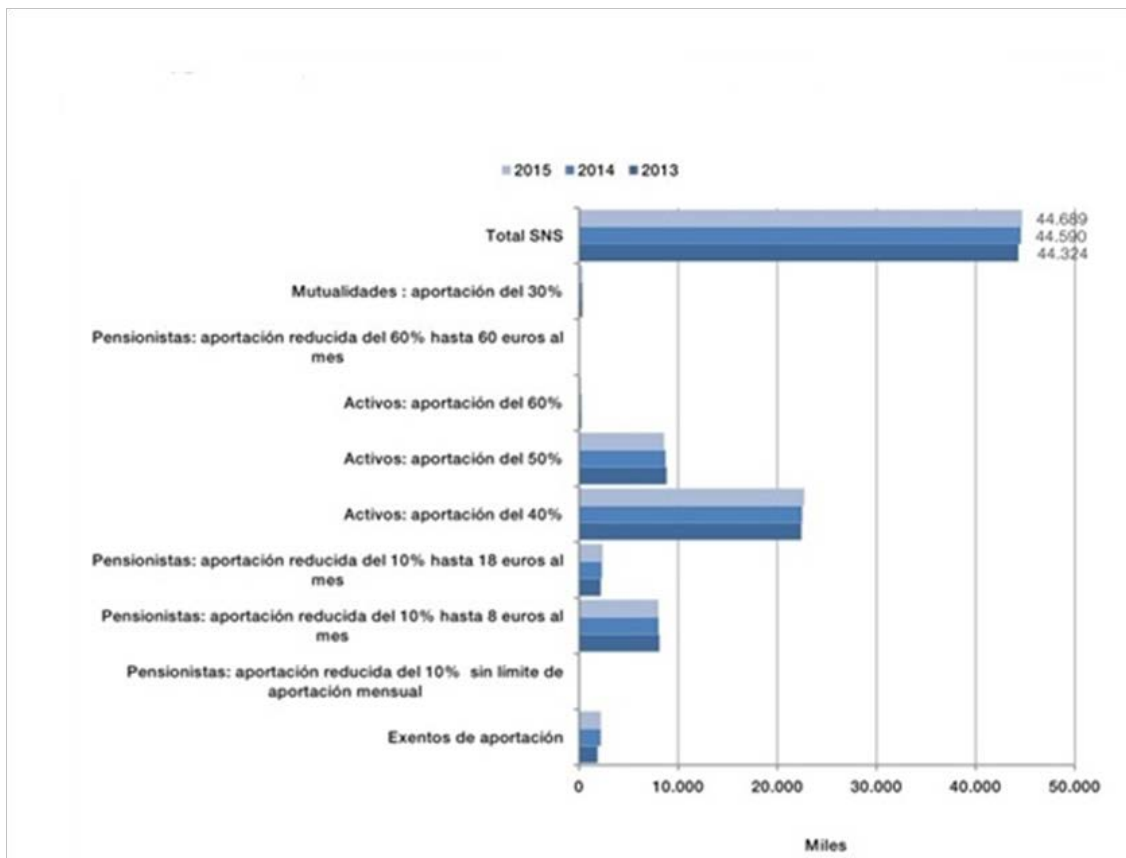
El Informe Anual del Sistema Nacional de Salud de 2015, elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, indica que la población protegida por el Sistema Nacional de Salud según el nivel de aportación, en el año 2015, es de un total de 44 millones de personas, encontrándose, aproximadamente, algo por debajo de los 2,5 millones las personas exentas de aportación (gráfico 28). Sin embargo, pese a la previsión de estos colectivos referidos de “aportación cero” puede darse el supuesto de personas con insuficiencia de recursos que no puedan acceder al sistema -salvo por la vía de urgencias- por no concurrir en ellos los requisitos que exige la norma correspondiente, como por ejemplo, en el acceso de una renta mínima de integración social o a una pensión no contributiva de la Seguridad Social.

---

<sup>85</sup> Dictamen CES 3/2015, de 25 de marzo, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

GRÁFICO 28

**POBLACIÓN PROTEGIDA POR EL SNS SEGÚN EL NIVEL DE APORTACIÓN EN MILES DE PERSONAS, 2013-2015**



Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Base de Datos de Población Protegida del SNS (BDPP-SNS). *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud 2015*.

*EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

Algunos gobiernos autonómicos han aprobado en los últimos años medidas destinadas a combatir la exclusión social, que también contemplan ayudas en el ámbito sanitario y socio sanitario de muy distinto alcance. En algunos casos se centran en complementar o incrementar las ayudas ya existentes en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud, mientras que en otras incluso, con diferentes requisitos, amplían el alcance de la protección, incluyendo a colectivos excluidos, como los extranjeros en situación administrativa irregular (recuadro 12).

**ALGUNAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE ATENCIÓN SANITARIA  
DESTINADAS A COMBATIR LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA POBREZA**

**1. Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social de la Comunidad Autónoma de Extremadura**

Establece ayudas extraordinarias de apoyo social para contingencias destinadas a las personas residentes en Extremadura que por situaciones extraordinarias no pueden hacer frente, por sí mismas o mediante los recursos sociales o institucionales disponibles, a determinados gastos considerados básicos, requiriendo ser atendidas a efectos de prevenir, evitar o paliar procesos de exclusión social. Entre los gastos que se consideran básico se encuentran los de asistencia sanitaria o socio sanitaria no cubiertos por el Sistema Público, prescritos por el facultativo o técnico especialista, incluyendo los derivados de gasto farmacéutico, desplazamientos para recibir tratamiento, prótesis auditivas, gafas, material ortoprotésico y tratamientos dentales no estéticos.

Asimismo, garantiza el acceso a las prestaciones sanitarias a aquellas personas extranjeras no registradas, ni autorizadas como residentes en España y con residencia efectiva en la Comunidad Autónoma de Extremadura (acreditar estar empadronado un mínimo de 3 meses), que no tengan la condición de aseguradas ni beneficiarias del Sistema Nacional de Salud, y que no puedan exportar el derecho a cobertura sanitaria en el Sistema Nacional de Salud desde sus países de origen, ni exista un tercero obligado a pago. Tendrán acceso a la totalidad de servicios, en las mismas condiciones de igualdad efectiva y calidad que el resto de usuarios del Sistema Nacional de Salud.

**2. Orden SAN/38/2015, de 7 de agosto, por la que se regula la inclusión en el Sistema Sanitario Público de Cantabria de la Comunidad Autónoma que no tengan acceso a un sistema de protección sanitaria pública**

Se dirige a aquellas personas residentes en la Comunidad Autónoma, nacionales o extranjeras que, cualquiera que sea su situación administrativa, no tenga acceso a un sistema de protección sanitaria pública en los términos de la normativa estatal.

Se establece que podrán recibir las prestaciones de la cartera común básica y suplementaria, en las mismas condiciones de igualdad efectiva y calidad que el resto de usuarios del Sistema Nacional de Salud. Asimismo, se especifica que en el ámbito de la atención primaria se incluye la realización de diagnósticos preventivos y terapéuticos, y en el caso de que el proceso asistencial lo requiera el tratamiento farmacológico formará parte del mismo.

**3. Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, del Consell, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana (extranjeros en situación administrativa irregular)**

El acceso a las prestaciones de asistencia sanitaria será efectivo para aquellas personas empadronadas, durante un mínimo de 3 meses, en un municipio de la Comunidad Valenciana. Tendrán acceso a la cartera común básica de servicios, en el ámbito de la atención primaria se incluye la realización de métodos diagnósticos, preventivos y terapéuticos. En el caso de que el proceso asistencial lo requiera, el tratamiento farmacológico formará parte del mismo.

**4. Instrucción de 7 de agosto, del Consejero de Sanidad, por la que se regula el acceso a la asistencia sanitaria en Aragón para las personas extranjeras sin recursos económicos suficientes ni cobertura sanitaria del Sistema Nacional de Salud**

Podrán solicitar este reconocimiento las personas extranjeras que residan en Aragón (estar empadronado y con residencia efectiva en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Aragón un mínimo de 3 meses) y carezcan de recursos económicos suficientes. La cobertura de las prestaciones será la de la totalidad de la Cartera de Servicios del Servicio Aragonés de Salud, en igualdad de condiciones de acceso que el resto de asegurados.

**5. Resolución de 13 de noviembre de 2015 del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud por la que se publica la Instrucción 6/2015, por la que se crea un programa de protección social para la prevención, promoción y atención a la salud de la población extranjera en situación administrativa irregular, residente en la región de Murcia y con recursos insuficientes**

Podrán solicitar la inclusión en este Programa de protección social, la personas extranjeras no autorizadas ni registradas como residentes en España, que carezcan de recursos económicos suficientes y con residencia efectiva en alguno de los municipios de la Región. El contenido y

extensión de este programa será el correspondiente a la Cartera Común del Sistema Nacional de Salud y Cartera Suplementaria.

En el ámbito específico de la atención farmacéutica, cuya regulación es competencia exclusiva del Estado, también se han aprobado distintas normas que complementan la prestación, con particular incidencia en las personas que acreditan carecer de los recursos necesarios (recuadro 13).

#### RECUADRO 13

### INICIATIVAS AUTONÓMICAS EN EL ÁMBITO DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA CON INCIDENCIA EN LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA

La Comunidad Valenciana aprobó el pasado año el Decreto 239/2015, de 29 de diciembre, del Consell, por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones al colectivo de personas con diversidad funcional, destinadas a compensar gastos relacionados con la protección de la salud, durante el ejercicio presupuestario de 2016. Se consideran gastos subvencionables las cantidades abonadas por tratamientos farmacológicos y productos ortoprotésicos, sujetos a financiación pública, prescritos por el personal médico del Sistema Sanitario Público Valenciano. Las personas beneficiarias de estas ayudas son los menores de 18 años con declaración de discapacidad con un grado igual o superior al 33 por ciento o ser mayor de dicha edad con un grado igual o superior al 65 por 100, deben estar en posesión de la tarjeta sanitaria expedida por la Comunidad Autónoma y ser residente en la citada Comunidad.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León a través de la Orden SAN/223/2015, de 17 de marzo de 2015, regula ayudas económicas con el objetivo de facilitar la adherencia a los tratamientos con productos farmacéuticos prescritos por profesionales del Sistema Nacional de Salud. Este tipo de ayudas consiste en sufragar el coste de la aportación que ha de realizar el paciente en la prestación farmacéutica ambulatoria. Se dirigen a quien reúne los siguientes requisitos: ostentar la condición de pensionista del sistema de la Seguridad Social, o beneficiario de dicho pensionista; ser titular de la Tarjeta Sanitaria Individual del Servicio de Salud de Castilla y León y con derecho a la prestación farmacéutica; ser titular, o beneficiario, de una pensión contributiva; el nivel de renta del titular de la tarjeta debe ser inferior a 4.900 euros anuales, o a 350 euros mensuales (referido a 14 pagas mensuales), y la cuantía de la aportación anual efectuada por el solicitante ha de ser igual o superior a 12 euros.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance de la competencia estatal exclusiva en esta materia. En esta cuestión ha señalado que “el establecimiento de una prestación farmacéutica y su financiación pública constituyen un criterio básico en materia de sanidad, pues satisface las exigencias formales y materiales de la legislación básica”, dado que “garantiza una uniformidad mínima en las condiciones de acceso a los medicamentos con independencia del lugar en el que dentro del territorio nacional se resida y se evita la introducción de factores de desigualdad en la protección básica de la salud. Sin embargo, esa necesaria uniformidad mínima, que corresponde establecer al Estado, asegurando así un nivel mínimo homogéneo o nivel de suficiencia de las prestaciones sanitarias públicas, puede ser susceptible de mejora, en su caso, por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sustantiva y de su



autonomía financiera, siempre y cuando, con ello no se contravengan las exigencias que impone el principio de solidaridad<sup>86</sup>.”

#### *EL PACTO POR LA SANIDAD Y LOS SERVICIOS SOCIALES*

El PNAIN estableció como objetivo alcanzar un pacto por la sanidad y los servicios sociales que garantice estos servicios bajo los principios de equidad y calidad de la atención. Bajo este objetivo el citado Plan planteó tres tipos de actuaciones: establecer los cauces adecuados entre los diferentes niveles de gobierno para alcanzar dicho pacto que garantice la sostenibilidad y la calidad de los servicios públicos; garantizar el acceso a una atención integral, de calidad, en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional y siempre en el marco de un modelo flexible y sostenible, y potenciar el abordaje intersectorial de la salud teniendo en cuenta el enfoque de los determinantes sociales de la salud y facilitar que todas las personas puedan alcanzar su máximo potencial de salud considerando las distintas necesidades de cada una de ellas, tal y como se recoge en la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad.

En el momento actual aún no se ha alcanzado el referido pacto. No obstante, el Gobierno en el informe intermedio de seguimiento y evaluación del Plan manifiesta que las relaciones entre las áreas de salud y de inclusión social son de gran importancia para la atención integral de las personas más vulnerables. El pacto debería incorporar los trabajos de la mesa del diálogo social en atención sociosanitaria, que deberían reanudarse mediante su convocatoria. En el caso de las personas en riesgo de pobreza y/o en riesgo de exclusión social resulta particularmente necesario profundizar en los mecanismos de integración de la atención social y sanitaria, dando desarrollo a las previsiones de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que reconoció la prestación sociosanitaria con carácter diferenciado en el año 2003 sin que se haya avanzado en su concreción.

### **3.4. Educación**

La educación es uno de los componentes de la actuación de los poderes públicos con mayor potencial redistributivo y de mayor importancia estratégica para la sociedad en su conjunto, tanto por sus beneficios económicos como sociales. El nivel educativo, además de ser un elemento imprescindible en la igualdad de oportunidades, constituye una de las claves tanto de la empleabilidad de la persona como de su nivel de ingresos laborales. La educación es un recurso clave en la estructura social y en las oportunidades vitales de las personas, de tal forma que los procesos de exclusión social no son ajenos a las

---

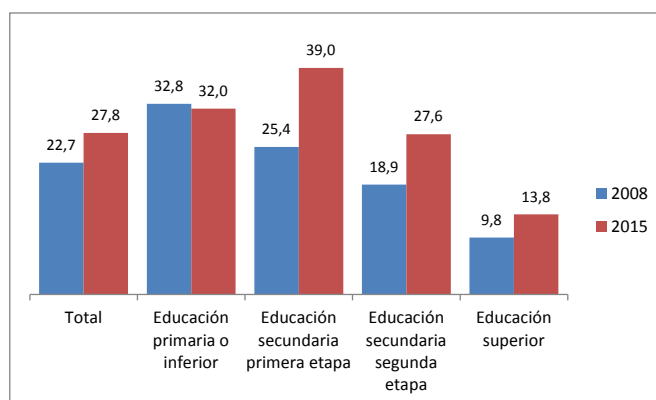
<sup>86</sup> STC 71/2014, de 6 de mayo. En este mismo sentido, SSTC 136/2012, de 19 de junio y 98/2004, de 25 de mayo.

carencias educativas (gráfico 29). Además, las situaciones de pobreza se transmiten de una generación a otra: según datos de la ECV 2011 (módulo especial), la tasa de riesgo de pobreza monetaria de los adultos (25-59 años) que, cuando eran adolescentes, su padre no sabía leer ni escribir es del 41,4 por 100, frente al 11,6 por 100 de aquellos cuyo padre tenía educación superior.

Por tanto, la educación es una variable que puede o bien reproducir la pobreza, o bien revertirla, y de ahí, la necesidad de garantizar el acceso y permanencia en la educación a los menores más vulnerables pues, en caso contrario, se estará perpetuando su situación de exclusión social.

GRÁFICO 29

**TASA DE RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL (ESTRATEGIA EUROPA 2020)  
POR NIVEL DE FORMACIÓN (PERSONAS DE 16 O MÁS AÑOS), ESPAÑA, 2008-2015.**



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

### 3.4.1. La política de becas y ayudas al estudio

Junto a la gratuidad de la enseñanza básica obligatoria (de los 6 a los 16 años), la política de becas y ayudas al estudio es una de las medidas que más puede contribuir a superar las dificultades materiales de acceso a la educación por los alumnos pertenecientes a hogares en riesgo de pobreza, garantizando el ejercicio del derecho fundamental a la educación. En efecto, pese a la gratuidad del acceso a la enseñanza básica, es decir, la educación primaria y la ESO, la escolarización conlleva una serie de costes asociados, como los libros de texto y el material escolar, el transporte, que para algunas familias suponen un coste demasiado gravoso para su nivel ingresos. En este sentido, hay que señalar que los años de la crisis, han puesto de relieve la necesidad de un comedor escolar gratuito o a precio asequible para un sector de la población más vulnerable económicamente.

La educación infantil tiene carácter voluntario y no tiene carácter gratuito en el primer ciclo (de 0 a 3 años)<sup>87</sup>. Sin embargo, una escolarización de calidad y accesible en educación infantil surte efectos beneficiosos en los niños, tiende a compensar desde edades tempranas las desventajas ligadas a un entorno socioeconómico adverso, contribuye a la reducción del abandono escolar temprano, especialmente en los grupos socialmente más desfavorecidos y repercute en el aumento de la actividad laboral de las madres en un contexto en que la baja intensidad laboral de los hogares aparece muy ligada al problema de la pobreza infantil. Sin embargo, en España en 2014, pese a que la media de asistencia socio-educativa a menores de 3 años -que incluye 1º ciclo de E. Infantil y en otros centros que no precisan autorización de la Administración educativa- es elevada (44,3 por 100 en 2014), resulta ser menor entre los niños cuyas madres tienen menor nivel educativo (29 por 100) o no están trabajando (32,8 por 100) que entre las madres que trabajan (53,3 por 100) y con educación superior (50,3 por 100)<sup>88</sup>. En cambio, la escolarización es prácticamente plena (95 por 100)<sup>89</sup>. en el segundo ciclo de E. Infantil, que tiene carácter gratuito para las familias.

Por otro lado, hay que señalar que los niveles post-obligatorios no universitarios, es decir, en el Bachillerato, y en los ciclos de formación profesional de grado medio y superior, ni son gratuitos ni obligatorios, por lo que las becas no sólo tienen la función de garantizar la igualdad en el acceso, sino también de romper la relación entre el abandono temprano de los estudios y el bajo nivel de renta, así como de compensar el coste oportunidad entre seguir escolarizado y trabajar. A este respecto conviene señalar que los ciclos de Formación Profesional Básica, introducidos por la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), y que sustituyen a los programas de cualificación profesional inicial (PCPI), son de oferta obligatoria y carácter gratuito.

#### *CAMBIA EL SISTEMA DE BECAS EN EL AÑO 2013-14 PARA LAS ENSEÑANZAS POST-OBLIGATORIAS*

A partir del curso 2013-2014 cambió el sistema de becas y ayudas al estudio<sup>90</sup>, eliminando numerosas becas, como por ejemplo el componente de Compensación o

---

<sup>87</sup> Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil.

<sup>88</sup> MECD. Las cifras de la educación en España. Curso 2013-2014 (Edición 2016).

<sup>89</sup> MECD. Sistema estatal de indicadores de la educación, 2016.

<sup>90</sup> Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

Beca Salario<sup>91</sup>; modificando los requisitos de acceso a las mismas, así como su estructura (recuadro 14).

A partir de ese curso, el cálculo del importe de las becas se hace en función de una parte fija y de otra variable. La parte fija, de un máximo de 1.500 euros para los alumnos de menos recursos (y otros 1.500 si se vive fuera del domicilio familiar), se designa en función de la renta del estudiante y de su residencia durante el curso. En este sentido conviene señalar que también han cambiado los umbrales de renta, sin que de momento se haya estudiado su impacto sobre la igualdad de oportunidades, ni se publique información sobre los perceptores de becas por umbrales de renta.

El Ministerio comienza distribuyendo la parte fija de las becas, y una vez calculada y distribuida la parte fija, con el resto del presupuesto, se determina la parte variable. Esta parte se calcula en base a una fórmula que tiene en cuenta el número de perceptores, la nota media del alumno, el nivel de renta del estudiante y el importe del crédito fijado por la Administración a distribuir. En este sentido, conviene señalar que la nueva exigencia de unos requisitos académicos para la obtención de esta parte de la beca, requeriría mayores esfuerzos en mejorar la calidad de la educación, especialmente la eficacia de los programas de refuerzo y otras medidas de compensación de las desigualdades y de atención a la diversidad, ya existentes, que contribuyen a una mejora del rendimiento educativo de todo el alumnado, asegurar la permanencia en el sistema educativo y reducir el fracaso escolar. De hecho, según la OCDE hay algunos indicios de que la equidad en los rendimientos educativos ha empeorado entre 2006 y 2012<sup>92</sup>, por lo que al final de este apartado se hará referencia a las principales medidas de compensación de desigualdades en educación y de atención a la diversidad.

---

<sup>91</sup> Cuya finalidad era compensar a las familias con rentas más bajas por la no incorporación del estudiante al mercado laboral, según estudios están la beca salario (FP Grado Superior), beca mantenimiento (PCPI) y ayuda compensatoria (FP Grado Medio, E. Artísticas Superiores).

<sup>92</sup> Se ha incrementado en 3 puntos porcentuales la variación del rendimiento del alumnado en matemáticas explicada por el estatus socio-económico.

**SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN EL NIVEL POST-OBLIGATORIO.**

**Requisitos académicos**

*En caso de solicitar beca por primera vez:*

Bachillerato: Haber obtenido al menos 5,50 puntos de nota media en 4º de ESO. Quedar matriculado de curso completo. No repetir en el curso actual.

CFGM: Quedar matriculado de curso completo o de la mitad de los módulos que componen el ciclo formativo. No repetir en el curso actual.

CFGS: Haber obtenido al menos 5,50 puntos de nota media en 2º de Bachillerato, prueba de acceso o curso de acceso. Quedar matriculado de curso completo o de la mitad de los módulos que componen el ciclo formativo No repetir en el curso actual.

*Segundo curso (y sucesivos, en su caso):*

Bachillerato: No repetir en el curso actual. Quedar matriculado de curso completo. Haber superado en el curso anterior todas las asignaturas o materias, salvo una. Excepto para quienes repitieron en curso anterior, que deben haber aprobado todo.

CFGM y CFGS: No repetir en curso actual. Quedar matriculado de curso completo o de la mitad de los módulos que componen el ciclo formativo. Haber superado en el curso anterior al menos el 85% de las horas totales del curso. Excepto para quienes repitieron en curso anterior, que deben haber aprobado todo.

**Tipos y cuantías de las becas**

Las becas de esta etapa de estudios contemplan dos tipos de cuantías, las fijas y las variables. La cuantía fija es el dinero que se otorga en función de la renta del estudiante, la dependiente de la residencia del alumno durante el curso escolar y la beca básica. El MECD comienza distribuyendo esta parte, y una vez calculada y distribuida la parte fija, con el resto del presupuesto, se determina la parte variable. Esta parte se calcula en base a una fórmula que tiene en cuenta el número de perceptores, la nota media del alumno y del conjunto de los becados de su rama de conocimiento, el nivel de renta del estudiante y el importe del crédito fijado por la Administración a distribuir.

A.- Las cuantía fijas son:

Cuantía fija ligada a la renta del estudiante: alumnado que curse, en régimen presencial y de matrícula completa, estudios postobligatorios. La cuantía máxima es de 1.500 euros

La prestación de residencia: se dirige a los alumnos que hayan tenido que desplazarse de su domicilio habitual, y estará dotada de hasta 1.500 euros.

Beca básica alumnado que curse enseñanzas no universitarias. Cuantía de 200 euros

B. La Cuantía variable. La beca podrá incluir, asimismo, una cuantía variable y distinta para los diferentes solicitantes que resultará de la ponderación de la nota media del expediente del estudiante y de su renta familiar. Cuantía mínima de 60 euros.

**Requisitos de carácter económico**

El requisitos de carácter económico es el cumplimiento de los umbrales de renta, para el cálculo de la renta familiar se tiene en cuenta el número de miembros de la familia y el total de ingresos de la misma.

Miembros de la unidad familiar	Umbral 1	Umbral 2	Umbral 3
Familias de 1 miembro	3.771	13.236	14.112
Familias de 2 miembros	7.278	22.594	24.089
Familias de 3 miembros	10.606	30.668	32.697
Familias de 4 miembros	13.909	36.421	38.831

Los umbrales de renta se clasifican en tres, y en función del umbral en el que se encuentre la familia del solicitante podrán optar a unas cuantías de beca u otras:

Por debajo del umbral 3: Se puede optar a la beca básica

Por debajo del umbral 2: Beca básica, cuantía fija ligada a la residencia y cuantía variable.

Por debajo del umbral 1: cuantía fija ligada a la residencia, cuantía fija ligada a la renta y cuantía variable.

Los estudiantes que optan a becas en enseñanzas postobligatorias tienen que cumplir, al igual que en las enseñanzas universitarias, unos requisitos académicos y socioeconómicos. Sin embargo, en las estadísticas publicadas por el Ministerio en el nivel universitario, existe un desglose por diferentes variables con significado para el conjunto del sistema (como pueden ser la distribución por umbrales de renta, o sobre el comportamiento académico de los becarios, entre otros) que, lamentablemente, no se ofrece para los niveles post-obligatorios. A este respecto, sería deseable que se abordara la evaluación del nuevo modelo desde la perspectiva de sus efectos en la igualdad de oportunidades, con el punto de mira en el objetivo de romper la relación entre el abandono temprano de los estudios y el bajo nivel socioeconómico, una de las claves para combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza. De hecho, diferentes estudios, encuentran que las becas pueden tener un efecto muy positivo en la reducción del abandono temprano, cifrándolo algunos de ellos en más de un 40 por 100 las posibilidades de finalizar con éxito el nivel secundario postobligatorio con la edad teórica adecuada.<sup>93</sup>

#### DATOS BÁSICOS EN ENSEÑANZAS BÁSICAS Y POST-OBLIGATORIAS

Los cambios en la estadística y en el sistema de becas<sup>94</sup> hacen difícil la comparabilidad de los datos básicos para los distintos niveles educativos a partir del curso 2012-2013. Sin embargo, hay que señalar que entre el curso 2008-09 y 2014-15 para el conjunto de las administraciones educativas se produce un cambio en la distribución tanto de becas como del importe entre ambos niveles educativos, a favor de las enseñanzas postobligatorias no universitarias (gráfico 30).

---

<sup>93</sup> Véanse: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). *Evaluación del sistema general de becas educativas. Primera evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia*, 2009.

Mediavilla, M. (2014). ¿Son efectivas las becas en España? Una evaluación de impacto para el nivel secundario postobligatorio. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7 (1), 121-139.

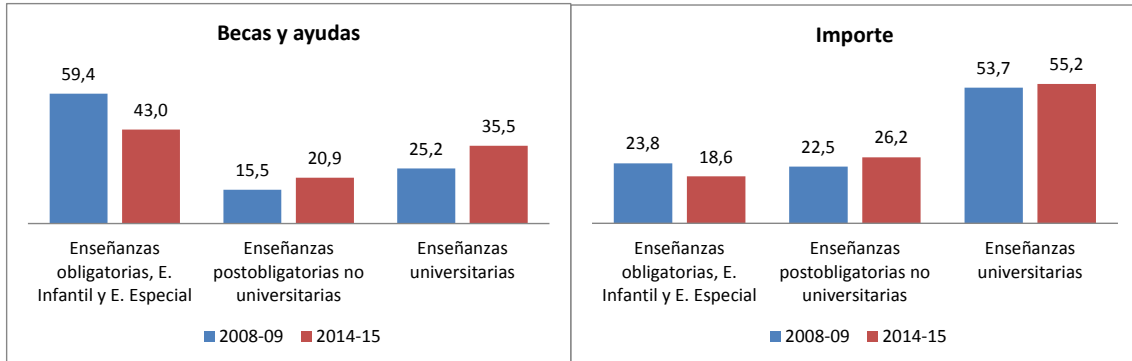
<sup>94</sup> La Estadística de Becas y Ayudas al estudio a partir del curso 2012-2013 presenta ciertas diferencias con la de cursos anteriores, algunas de relevancia en la comparabilidad de los cursos, destacando la que se refiere a la fórmula de cofinanciación de libros y material escolar en las enseñanzas obligatorias, lo que implica la desaparición de los apartados que se publicaban en cursos anteriores referidos al anterior sistema, y el replanteamiento de la forma de contabilizar a los becarios. Además, en estos últimos años las comunidades autónomas han cambiado los sistemas que venían utilizando para la financiación de libros y material escolar, de forma que el abanico de métodos para ayudar a las familias con este tipo de gastos se ha ampliado considerablemente.

En lo que se refiere a las becas y ayudas al estudio personalizadas destinadas a estudiantes de enseñanzas postobligatorias no universitarias, la modificación del Real Decreto 1721/2007 supuso un cambio en el sistema de cálculo del importe total de la beca, pasando de componentes de las becas (compensación, gastos de desplazamiento, gastos de residencia, material escolar, escolarización, matrícula y plus de rendimiento) al de modalidades de beca por cuantías.

GRÁFICO 30

**DISTRIBUCIÓN DE LAS BECAS Y AYUDAS, Y DEL IMPORTE POR NIVEL EDUCATIVO**

(En % sobre el total)

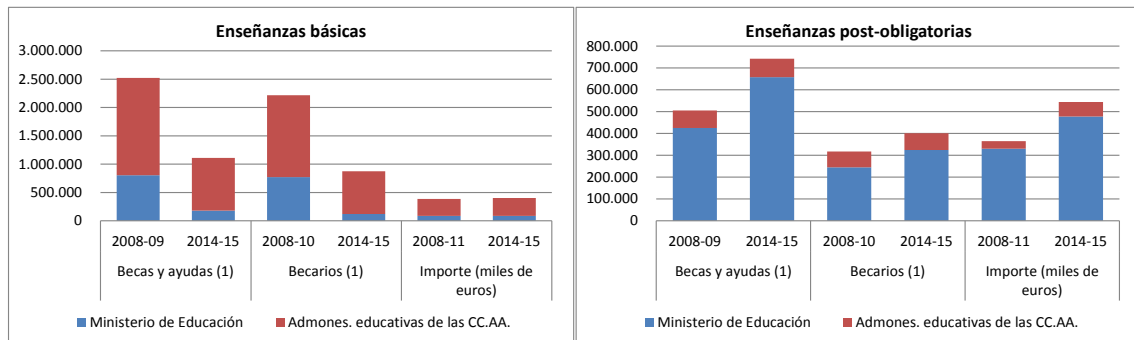


Fuente: Ministerio de Educación. Recursos económicos. Becas y Ayudas al Estudio.

La política de becas y ayudas en educación no universitaria es competencia del MECD en todo el territorio a excepción del País Vasco. No obstante, todas las comunidades autónomas realizan en la actualidad convocatorias específicas en su territorio, de forma que esta política de becas autonómica en el curso 2014-15 supone un 78 por 100 del importe total en el caso de las enseñanzas obligatorias, educación infantil y especial, y un 12 por 100 en el caso de las Enseñanzas postobligatorias no universitarias, aunque con amplias diferencias en cada nivel educativo y entre comunidades, como se verá posteriormente. Respecto a la evolución, baste señalar que mientras en las enseñanzas básicas la aportación autonómica se ha mantenido bastante constante, en las postobligatorias ha aumentado 3.p.p.

GRÁFICO 31

**BECARIOS, BECAS Y AYUDAS, E IMPORTE POR NIVEL EDUCATIVO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIADORA**



Fuente: Ministerio de Educación. Recursos económicos. Becas y Ayudas al Estudio.

En las enseñanzas básicas<sup>95</sup> en el periodo estudiado (gráfico 32) se produce un importante descenso del número de becas y ayudas, y del número de beneficiarios en este nivel (del 43 y 46 por 100 respectivamente), y desciende el nivel de cobertura en todas la enseñanzas, a excepción de la educación especial<sup>96</sup>. Sin embargo, se produce un ligero incremento del importe destinado a estas ayudas (4 por 100), por lo que se produce un aumento significativo del importe medio por beca.

En las enseñanzas post-obligatorias<sup>97</sup> se produce un importante aumento del número de becas y ayudas (44 por 100), de los becarios (24 por 100) y del importe (48 por 100), aunque con diferencias para cada enseñanza. Así, el incremento de las becas y los becarios es superior en los Ciclos Formativos de Grado Superior -CFGS- (47 y 39 por 100 respectivamente), mientras que el importe dedicado a las becas asciende especialmente en el Bachillerato (58 por 100), destacando la importante subida de las becas, becarios e importe de los PCPI y la FP Básica (145, 71 y 60 por 100 respectivamente). Los importes medios por beca en todos los estudios considerados en este nivel se mantienen constantes, a excepción de los PCPI y la FP Básica. Respecto a las tasas de cobertura, éstas descienden en los ciclos profesionales de grado medio y superior, ascienden levemente en el Bachillerato, y de forma pronunciada en el caso de los PCPI y la FP Básica.

---

<sup>95</sup> Incluye Enseñanzas Obligatorias, Educación Infantil y Educación Especial.

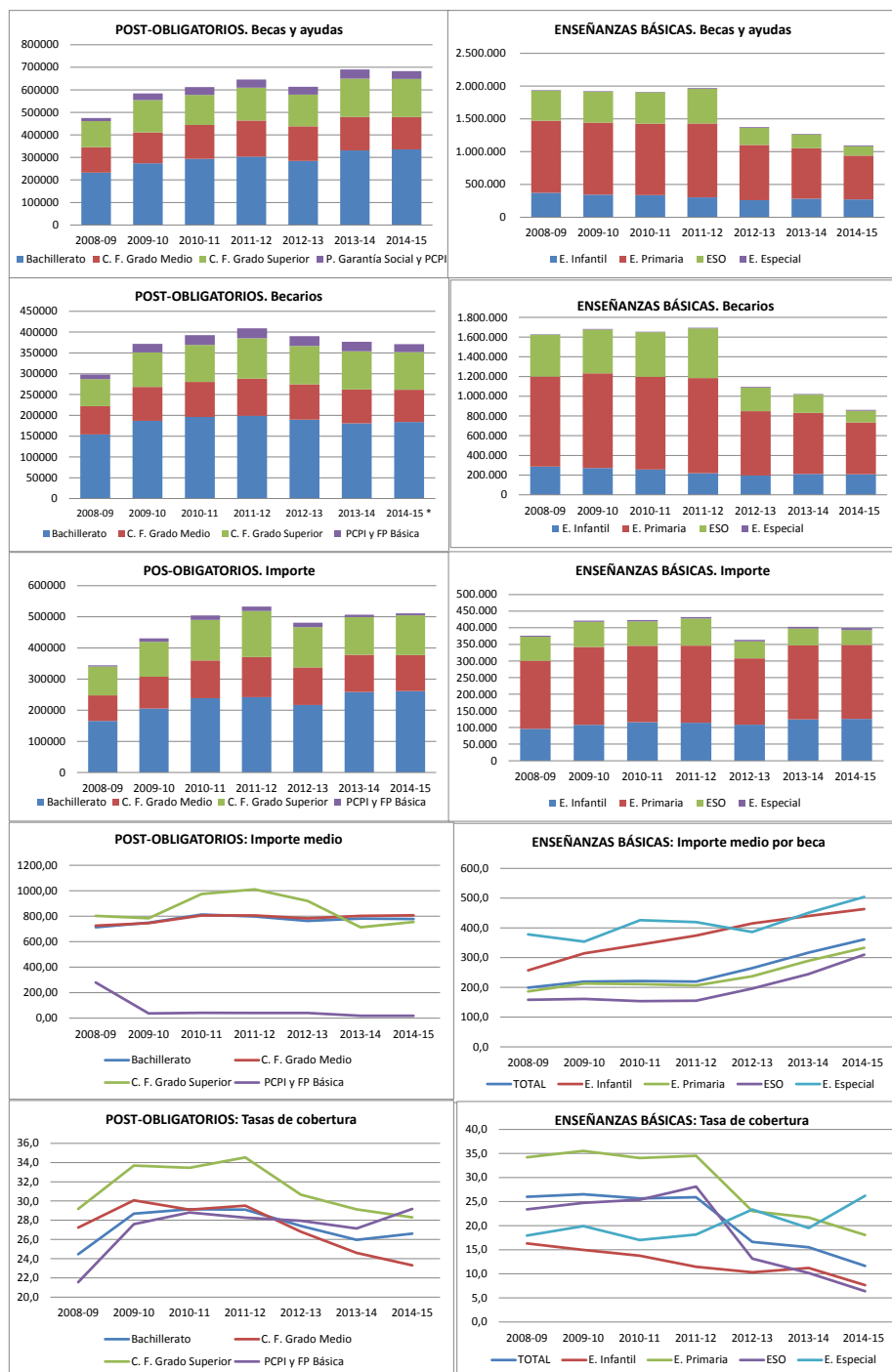
<sup>96</sup> Educación Especial: alumnado escolarizado en centros específicos y unidades específicas de educación especial.

<sup>97</sup> Sólo se incluyen las enseñanzas de Bachillerato, CFGM, CFGS, y PCPI y FP Básica.



GRÁFICO 32

**DATOS BÁSICOS DE LAS BECAS EN LAS ENSEÑANZAS BÁSICAS Y POST-OBLIGATORIAS**



Fuente: Ministerio de Educación. Recursos económicos. Becas y Ayudas al Estudio.

Además, hay que señalar que la variedad territorial respecto a las tasas de cobertura y la cuantía de las becas es importante (cuadro 16).

**TASAS DE COBERTURA E IMPORTE MEDIO DE LAS BECAS EN LAS ENSEÑANZAS BÁSICAS Y POST-OBLIGATORIAS POR CCAA; 2014-15**

2014-15	Enseñanzas básicas		Enseñanzas Post-obligatorias							
			Tasa cobertura				importe medio			
	Tasa de cobertura	Importe medio	Bachillerato	CF FP Grado Medio	CF FP Grado Superior	PCPI Y FP básica	Bachillerato	CF FP Grado Medio	CF FP Grado Superior	PCPI Y FP básica
TOTAL	11,6	361	27	22	25	29	778	807	755	39
ANDALUCÍA	8,2	334	49	43	42	37	899	887	749	31
ARAGÓN	0,8	445	13	15	19	17	653	801	660	25
ASTURIAS (Principado de)	14,7	133	20	10	12	12	695	805	733	10
BALEARS (Illes) (2)	3,1	505	10	9	15	9	684	730	689	46
CANARIAS	34,6	231	28	20	25	17	789	828	740	34
CANTABRIA	7,7	311	19	25	29	27	694	584	578	24
CASTILLA Y LEÓN	34,0	173	21	14	16	20	663	790	751	39
CASTILLA-LA MANCHA	4,4	254	29	17	18	25	754	857	822	50
CATALUÑA	2,1	539	12	12	20	0	730	799	632	38
COMUNITAT VALENCIANA	16,9	511	25	22	22	23	754	808	753	35
EXTREMADURA	0,6	541	45	48	39	57	756	872	860	49
GALICIA (3)	23,0	639	26	23	27	21	705	609	613	26
MADRID (Comunidad de)	14,8	578	13	12	30	14	663	755	1144	33
MURCIA (Región de)	7,7	257	25	19	26	24	825	867	820	48
NAVARRA (Comunidad Foral de)	0,6	607	17	19	26	47	560	659	587	115
PAÍS VASCO	48,3	291	28	15	14	47	242	290	333	125
RIOJA (La)	10,5	231	15	10	12	10	638	806	594	44

Fuente: Ministerio de Educación. Recursos económicos. Becas y Ayudas al Estudio.

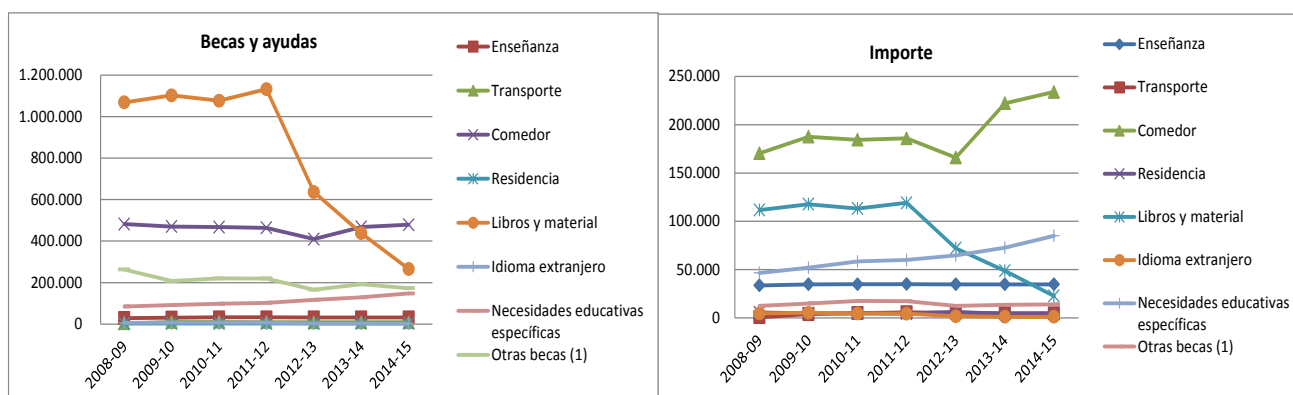
*BECAS EN LAS ENSEÑANZAS BÁSICAS Y SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LIBROS Y MATERIAL ESCOLAR DISTINTOS A BECAS*

Por otro lado, la distribución del importe total de becas concedidas en el curso 2014-2015 en estos niveles educativos (401.289,7 miles de euros) según el tipo de ayuda, en orden de relevancia, fue el siguiente: comedor escolar (58,3 por 100); necesidades educativas específicas (21,2 por 100); enseñanza (8,7 por 100); libros y material didáctico (5,7 por 100), becas de excelencia, actividades extraescolares y aula matinal (3,5 por 100); residencia (1,7 por 100); transporte (1,2 por 100) e idioma extranjero (0,3 por 100). A este respecto hay que señalar que no todas las Comunidades Autónomas dedican una partida a los diferentes tipos de becas.

El peso tanto de las ayudas como el importe destinado a los servicios complementarios (transporte, comedor y residencia) se ha incrementado en el periodo, especialmente por el aumento tanto de las ayudas al comedor como del importe destinado al mismo. Sin embargo, hay que señalar que en términos absolutos dicho incremento no es tal pues las ayudas por este concepto han disminuido un 0,6 por 100, aunque el importe haya aumentado un 37 por 100. Por otro lado, hay que señalar el incremento en este periodo tanto del número de becas como del importe destinado a las necesidades educativas específicas<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> Necesidades educativas específicas. Incluye todas las ayudas individualizadas (independientemente del tipo: transporte, comedor, etc.) destinadas específicamente al alumnado de educación especial y aquellas que sirven para atender necesidades específicas de apoyo educativo del alumnado de cualquier nivel de enseñanza.

**NÚMERO DE BECAS Y AYUDAS E IMPORTE (MILES DE €) POR TIPO DE BECA EN LAS ENSEÑANZAS BÁSICAS**



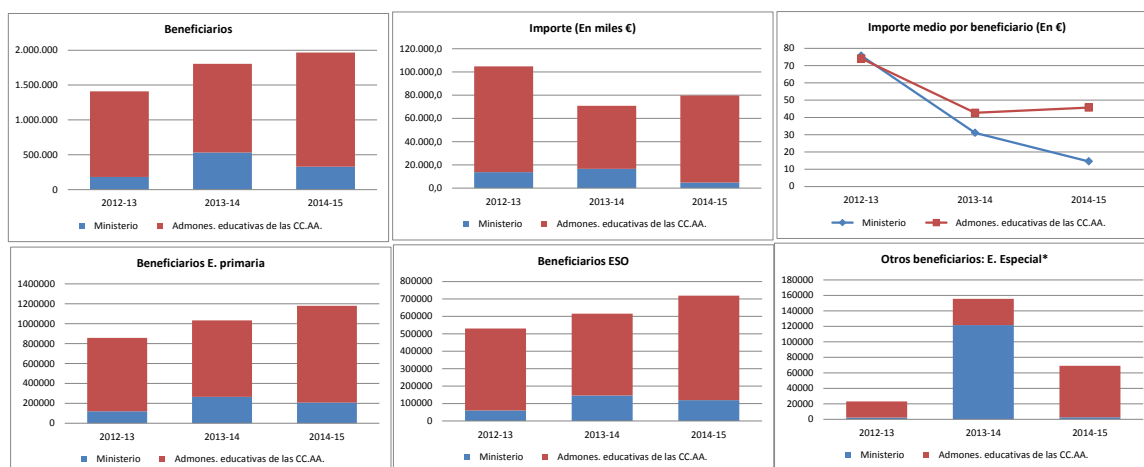
Fuente: Ministerio de Educación. Recursos económicos. Becas y Ayudas al Estudio.

Al margen de las becas, existen distintos sistemas de financiación de libros y material escolar, que pueden resultar especialmente beneficiosos para las familias sin recursos. Se consideran dentro de este concepto, tanto los programas de gratuidad, ya sea por medio de transferencias o a través del préstamo de los libros, que tienen como característica fundamental la universalidad; como otros sistemas de préstamo y otros programas de financiación de libros de texto que no tienen carácter universal, sino que se conceden con ciertos requisitos sin que tengan la consideración de becas<sup>99</sup>.

Los principales datos de estos sistemas de financiación muestran que entre el curso 2012-13 y el 2014-15, el 60 por 100 de los beneficiarios de estos sistemas se concentran en el alumnado de educación primaria y que los beneficiarios han aumentado aproximadamente medio millón (gráfico 34). El incremento es superior en educación primaria (322 mil) que en secundaria (188 mil). La tasa de cobertura para educación primaria se ha elevado 10 p.p. en estos tres años, siendo actualmente del 40 por 100, situación muy similar a la del alumnado de ESO (con una tasa de cobertura actual del 39 y un incremento de 10p.p.). Sin embargo, el importe dedicado a dicha financiación ha descendido un 24 por 100, con lo que el importe medio también lo ha hecho. Aunque la financiación de estos programas es básicamente autonómica, no todas las CCAA tienen estos sistemas de financiación.

<sup>99</sup> Tiene que existir una solicitud previa por parte del interesado y su concesión está supeditada al cumplimiento de requisitos socioeconómicos y/o académicos.

## SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LIBROS Y MATERIAL ESCOLAR DISTINTOS A BECAS



Fuente: Ministerio de Educación. Recursos económicos. Becas y Ayudas al Estudio. Anexo: Otros sistemas de financiación de libros.

De hecho, como ponía de relieve un informe del Defensor del Pueblo sobre la evolución y eficacia de los sistemas de apoyo a la gratuidad de los libros de texto en las etapas de enseñanza obligatoria<sup>100</sup>. Existen grandes diferencias entre las CC.AA. en cuanto al grado de implantación de la plena gratuidad, no existiendo criterios comunes sobre las obligaciones públicas y sobre los mecanismos idóneos para alcanzar dicha implantación. La extensión del sistema de gratuidad de libros en los niveles obligatorios, aplicado en varias CC.AA., sufrió un importante retroceso en el periodo 2008-2013, tanto en el importe de los fondos globales destinados a este fin, como en el porcentaje de beneficiarios del mismo respecto de la población escolar total. El Defensor del Pueblo recomendaba en su informe, entre otras medidas, mantener los programas y sistemas de apoyo a la gratuidad en la enseñanza obligatoria, promover líneas de actuación coordinadas, y la conveniencia de establecer procedimientos para facilitar la reutilización y sistemas de préstamo de los libros de texto.

## LOS TIPOS DE BECAS EN LOS NIVELES POST-OBLIGATORIOS

De acuerdo con la modificación realizada en el sistema de becas financiadas por el MECD antes descrito, la estadística de becas y ayudas al estudio del Ministerio, facilita información del número de becas y el importe para los cursos 2013-14 y 2014-15 de la beca básica<sup>101</sup> y la cuantía variable<sup>102</sup>, pero no aporta datos sobre la cuantía fija ligada a

<sup>100</sup> Defensor del Pueblo, *Estudio sobre gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización* (noviembre 2013).

<sup>101</sup> Beca básica. Se conceden al alumnado no universitario con la finalidad de aminorar los gastos indispensables asociados a los estudios.

la renta del estudiante y de la prestación de residencia. Además, dicha estadística mantiene, a pesar del cambio en la estructura de las becas desde 2013, los diferentes componentes de las becas (compensación, transporte, residencia, material escolar, ...) sin que la metodología y las notas explicativas que acompañan a esta estadística aclaren los términos al respecto, con lo que la comparabilidad de los datos y la interpretación de la variabilidad de los mismos es muy difícil (gráfico 35), y más en este nivel educativo donde la financiación estatal es mayoritaria. Ejemplo de ello son los descensos de las becas compensatorias<sup>103</sup>, de enseñanza<sup>104</sup>, de libros y material<sup>105</sup>, o de servicios complementarios.

---

<sup>102</sup> Cuantía variable. Están dirigidas a paliar los gastos generales derivados de los estudios y su importe es distinto para los diferentes solicitantes en función de diversas características, como por ejemplo la nota media del expediente del estudiante y su renta familiar.

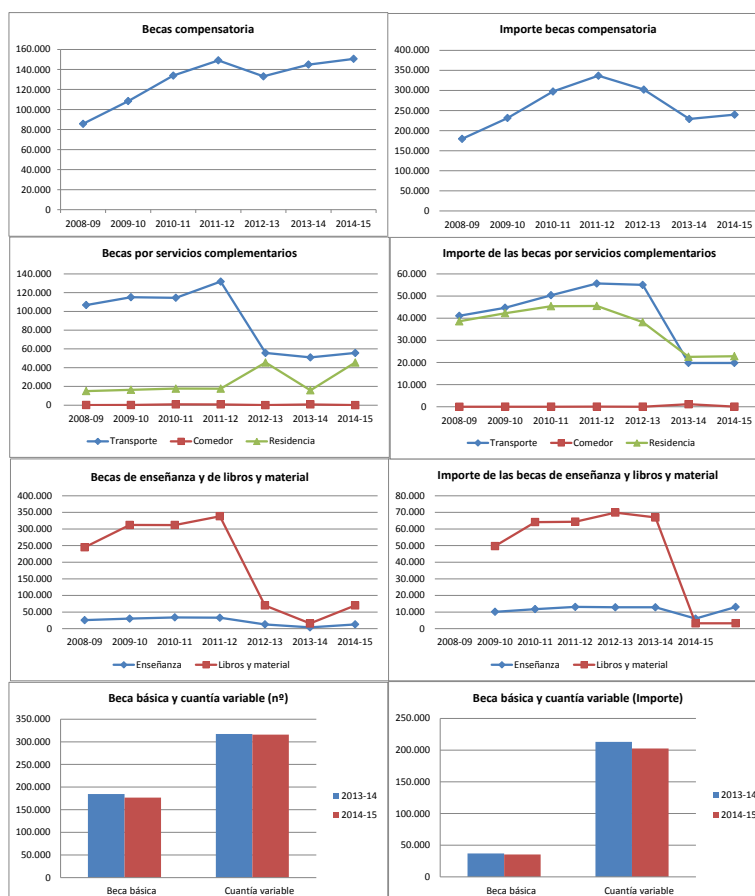
<sup>103</sup> Compensatoria. Compensan a las familias con rentas más bajas por la no incorporación del estudiante al mercado de trabajo.

<sup>104</sup> Dirigidas a reducir los gastos determinados por razón de la condición jurídica del centro y destinados a la matriculación y otros servicios de enseñanza.

<sup>105</sup> Libros de texto y material didáctico. Suponen la entrega al alumnado bien del material directamente, bien de un medio de pago (efectivo, cheque, etc.) para su adquisición (como se ha señalado quedan excluidos los programas de gratuidad y otros sistemas de financiación que, sin tener carácter universal, no cumplen los criterios exigidos en la definición aplicada a beca).

GRÁFICO 35

**NÚMERO DE BECAS Y AYUDAS E IMPORTE (MILES DE €) POR TIPO DE BECA EN LAS ENSEÑANZAS POST-OBLIGATORIAS**



Fuente: Ministerio de Educación. Recursos económicos. Becas y Ayudas al Estudio.

**3.4.2. Otras medidas de apoyo**

Como se vio en el primer apartado de este informe, el riesgo de pobreza es muy superior entre las personas con nivel educativo bajo, por lo que las actuaciones contra el fracaso escolar y el abandono temprano de la educación revisten particular importancia a la hora de prevenir las situaciones de carencia de recursos. Asimismo, para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y avanzar hacia una educación que garantice el éxito escolar de todo el alumnado, son necesarias medidas de apoyo que permitan corregir la desventaja que supone partir de un contexto educativo y socioeconómico desfavorecido. Las medidas de compensación de desigualdades en educación y de atención a la diversidad tienen como objetivo asegurar la permanencia en el sistema educativo en condiciones de igualdad, así como mejorar el rendimiento escolar y luchar contra el fracaso escolar.

Según los datos del Ministerio de Educación, 517.128 alumnos con necesidad específica de apoyo educativo<sup>106</sup> recibieron una atención educativa diferente a la ordinaria en el curso 2014-2015, lo que representa el 6,5 por 100 del total de alumnado. De ellos, el 33,6 por 100 (173.797) la recibieron por necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad o trastorno grave; el 3,7 por 100 (19.187) por altas capacidades intelectuales; el 1,6 por 100 (8.364) por integración tardía en el sistema educativo y el 61,1 por 100 (315.780) por “otras categorías” de necesidades. De estos últimos, el 29,9 por 100 corresponden a trastornos del aprendizaje, el 22,3 por 100 a problemáticas derivadas de situaciones de desventaja socioeducativa y el 13,4 por 100 a trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación, mientras que un 26,7 por 100 no se encuadra en categoría concreta alguna. Las enseñanzas básicas, incluida la Educación Especial específica, concentran el 83,6 por 100 del alumnado con necesidades específicas de apoyo (E. Primaria el 48,7 por 100, E. Especial el 6,6 por 100 y ESO el 28,2 por 100).

ACTUACIONES DE REFUERZO, ORIENTACIÓN Y APOYO EDUCATIVO

En España se vienen desarrollando dos programas de cooperación territorial de compensación educativa; el Plan para la reducción del abandono escolar temprano, así como el Plan de refuerzo, orientación y apoyo (PROA), dirigido a centros con estudiantes de origen socioeconómico bajo, en Educación Primaria y Secundaria.

Es importante señalar la necesidad de contar con información apropiada y actualizada sobre la ejecución y evaluación de este tipo de programas. A pesar de las limitaciones en este ámbito, los estudios disponibles relativos a la su aplicación hasta 2012<sup>107</sup> sugieren, con las debidas cautelas, que ambos programas han tenido un impacto positivo, aunque moderado, tanto en la evolución del abandono escolar temprano como en el rendimiento académico de los estudiantes, y señalan algunas vías que contribuirían a mejorar la eficacia de dichos programas.

---

<sup>106</sup> El alumnado objeto de estudio es aquel que requiere y, previa valoración por los correspondientes servicios de orientación educativa o el personal competente a tal efecto, recibe, una atención educativa diferente a la ordinaria debido a necesidades educativas especiales, a dificultades específicas de aprendizaje, a sus altas capacidades intelectuales, a haberse incorporado tarde al sistema educativo español, o a condiciones personales o de historia escolar.

<sup>107</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. La evaluación estatal del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA). Análisis tras seis años de evaluación continuada. Revista de educación nº extraordinario 2012, pp. 89-116.

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE). Evaluación del Programa de Cooperación Territorial para la Reducción del Abandono Temprano de la Educación. Lorenzo Serrano y Ángel Soler.

A partir del curso 2013-2014 gran parte de las Comunidades Autónomas han continuado desarrollando actuaciones de refuerzo, orientación y apoyo educativo de características similares a los programas pertenecientes al anterior Plan PROA. Asimismo, se encuentra en vigor el Plan para la reducción del abandono educativo temprano 2014-2020, a cuyo seguimiento y evaluación de su eficacia habrá que prestar especial atención a lo largo de su aplicación.

#### *ACTUACIONES PARA AUMENTAR LA ESCOLARIZACIÓN EN EDUCACIÓN SECUNDARIA POSTOBLIGATORIA*

Con el fin de aumentar significativamente la escolarización en Educación Secundaria Postobligatoria, es necesario mejorar el rendimiento en la ESO, incrementar las tasas de acceso y titulación en Bachillerato y en los Ciclos Formativos de Grado Medio (CFGM), además de fomentar el retorno a la educación reglada de los alumnos que la hayan abandonado.

La Ley de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), aporta dos novedades relativas a la atención a la diversidad en la etapa de ESO: el Programa de mejora del aprendizaje y del rendimiento, que comenzó a aplicarse en el curso 2015-2016 para el 2º curso de ESO, y que sustituirán a los programas de diversificación curricular; y la Formación Profesional Básica, que sustituyen a los programas de cualificación profesional inicial (PCPI).

En el curso 2013-2014, 55.282 alumnas y alumnos de tercer y cuarto cursos de ESO, cursaron programas de Diversificación Curricular, mientras que en el curso 2010-11 fueron 87.116. Sin embargo, los porcentajes de estudiantes que durante ambos años cursaban Programas de Diversificación Curricular, con respecto al alumnado matriculado se ha mantenido bastante constante, alcanzando el 10,5 por 100 para el conjunto de España, aunque se mantienen diferencias territoriales al respecto<sup>108</sup>.

Aunque el incremento del alumnado en PCPI y FP básica ha sido importante desde el inicio de la crisis, en los últimos dos cursos escolares ha sufrido un importante descenso. (gráfico 36). El peso de esta opción fue en el curso 2013-14 fue del 9,2 por 100, con importantes diferencias por CCAA

La evolución de las tasas brutas de Graduados en Educación Secundaria, en el periodo comprendido entre los cursos 2008-09 y 2013-2014, de cada una de las tres vías posibles: enseñanzas ordinarias de ESO, Educación para Adultos y superación de los módulos voluntarios de los PCPI<sup>109</sup>, muestran un elevado incremento de las tasas brutas

---

<sup>108</sup> Consejo Escolar de Estado. Informe 2015 e Informe 2012 sobre el estado del Sistema Educativo.

<sup>109</sup> Estas tres tasas no se pueden sumar, ya que las edades teóricas de la población a la que se hace referencia en cada caso son diferentes (16 años para las enseñanzas ordinarias, 17 años para los PCPI y 18 años para las enseñanzas de adultos).



de la población que consigue el Graduado en ESO por la vía de la Educación para Personas Adultas (con un aumento del 8,4 al 12,1), mientras que la tasa de graduados a través de la superación de los módulos voluntarios de los PCPI fue menor (del 2,3 en 2009-10 al 4,1 por 100), y si se considera únicamente al alumnado que finaliza las enseñanzas ordinarias de ESO, el incremento fue de 3,8p.p (de una tasa del 73 a 76,8).

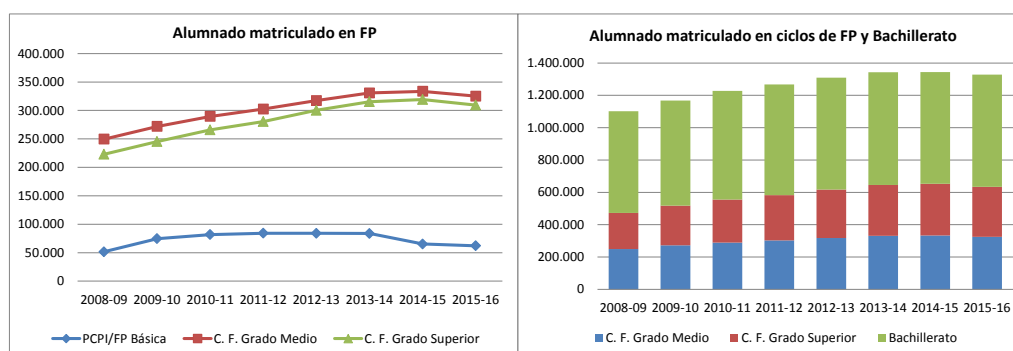
Finalmente, desde la publicación de la Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL-2005) no se ha realizado ninguna otra encuesta equiparable, por lo que sería importante, que encuestas como la ETEFIL-2005 tuvieran continuidad, a fin de conocer los principales itinerarios educativos seguidos por los jóvenes no universitarios en el sistema educativo, las razones del abandono de los estudios y las reincorporaciones al sistema educativo.

#### MEDIDAS PARA IMPULSAR LA FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA

La situación de la FP en España y las medidas necesarias para su impulso es un asunto que el CES ha tratado en diferentes informes<sup>110</sup>, y anualmente en la Memoria del CES. Desde el inicio de la crisis, a excepción del último curso, se produce un crecimiento del alumnado matriculado en ambos ciclos de la FP, y del peso de esta opción académica (gráfico 36).

GRÁFICO 36

#### EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO MATRICULADO EN PCPI/FP BÁSICA, CICLOS FORMATIVOS FP Y BACHILLERATO.



Fuente: Ministerio de Educación. Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado.

En este sentido, con el objeto de que un mayor número de jóvenes obtengan estas cualificaciones, el CES<sup>111</sup> considera fundamental una mayor cooperación entre el sector educativo y formativo, los interlocutores sociales, los servicios de empleo y los trabajadores sociales, para que entre todos se pueda apoyar a los estudiantes, a los

<sup>110</sup> Informe 3/2015 competencias profesionales y empleabilidad e Informe 1/2009 Sistema educativo y Capital Humano.

<sup>111</sup> Consejo Económico y Social. Informe 3/2015 competencias profesionales y empleabilidad.

centros de FP y a las empresas. También continúa siendo necesario un mejor ajuste de la oferta formativa con la demanda futura de los grandes sectores productivos, así como otras derivadas de la necesidad de mejorar e incrementar la formación de los adultos a lo largo de la vida. Entre otras, algunas medidas adecuadas serían: proveer estructuras estables de formación ante la necesidad creciente de formación permanente de los trabajadores; reorientar las ofertas y los recursos públicos a aquellos sectores que más desfase presentan entre formación y puestos de trabajo; continuar incrementando la relación entre los centros de formación profesional y las empresas; seguir incrementando las acciones de información y orientación profesional; analizar los principales fundamentos de las preferencias del alumnado e impulsar la movilidad de los alumnos.

Por otro lado, para reducir el abandono de los estudios profesionales, algunos elementos que pueden ayudar a la retención de los estudiantes en la FP desde el sistema educativo podrían ser: un registro individual de los alumnos para monitorizar su escolaridad, establecer programas puente destinados a reducir el abandono temprano, ofrecer vías alternativas para los jóvenes que abandonan prematuramente la FP o corren ese riesgo, fomentar el aprendizaje basado en el trabajo, e incluso ofrecer incentivos financieros a los estudiantes para que permanezcan en la FP o vincular esos incentivos a la asistencia y al rendimiento de los alumnos.

En un plano más amplio sería conveniente fomentar la participación activa de las empresas, mediante los incentivos empresariales idóneos, en aras de propiciar una mayor colaboración entre los centros de formación profesional y las empresas. Asimismo, sería beneficioso que los aprendizajes adquiridos por las diferentes vías no solo estén encaminados a la obtención de cualificaciones incluidas en el marco nacional de cualificaciones, sino que se adopte un enfoque de calidad que incluya indicadores de rendimiento claros, y una mayor celeridad en la convalidación del aprendizaje formal e informal.

Respecto a los proyectos formativos de la Formación Dual, el CES<sup>112</sup> constató un crecimiento continuo desde su implantación hace tres años, que parece reflejar una acogida favorable por parte de los actores implicados. No obstante, se observan diferencias en el grado de implantación entre comunidades autónomas siendo esperable que a medida que transcurra el tiempo el desarrollo de este tipo de proyectos sea mayor. Además, consideró importante la necesidad de contar con una información fiable y detallada de la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje.

---

<sup>112</sup> Consejo Económico y Social. Informe 3/2015 competencias profesionales y empleabilidad.

En relación a la formación de demanda de los ocupados, los datos muestran un crecimiento poco intenso en 2012 y 2013, que se interrumpió en 2014, en cuanto al volumen total de empresas, y en los dos últimos años en términos de cobertura. Esta situación, en opinión del CES<sup>113</sup>, debería llevar a indagar las causas y a tratar de recuperar una senda de expansión. Además, sería necesario impulsar una mejora constante de la capacidad de gestión de las necesidades formativas por parte de las micro y pequeñas empresas, y de su acceso a la formación de demanda.

Respecto a la formación a desempleados, los datos muestran una baja y decreciente tasa de cobertura de los parados registrados que participan en este tipo de formación, lo que hace necesario ampliar su alcance, aumentando la cifra de desempleados formados a través de ella, a fin de recuperar gradualmente al menos los niveles que había alcanzado antes de la crisis. También, sería importante reforzar las políticas de empleo dirigidas a los trabajadores de más edad y trabajadores con menores niveles formativos, con instrumentos que mejoren su empleabilidad.

*MEDIDAS DE EDUCACIÓN A LO LARGO DE TODA LA VIDA Y DE RECONOCIMIENTO DE COMPETENCIAS NO FORMALES.*

En 2015, ni la Unión Europea (10,7 por 100) ni España (9,9 por 100) alcanzaron el porcentaje de participación de la población de 25 a 64 años en actividades de formación (15 por 100) propuesto como objetivo para 2020<sup>114</sup>. Ninguna CCAA alcanza dicho objetivo, aunque los mayores porcentajes de participación se producen en País Vasco (12,9 por 100), Madrid (11,1 por 100), Comunidad Valenciana (11,4 por 100) y Navarra (12,1 por 100). Los menores porcentajes, se dan en Cataluña (7,6 por 100) y Canarias (8,9 por 100).

La participación de las personas poco cualificadas en las actividades de aprendizaje permanente en España se mantiene baja desde 2008 a 2015 (4,5 y 3,6 por 100 entre las personas que han alcanzado un nivel educativo inferior a 2º etapa de E. Secundaria), aunque dicha participación es mayor entre la población más joven (7,4 por 100) Esta situación tiene especial relevancia en España, ya que la proporción de la población española adulta y joven poco cualificada está por encima de la media de la UE y además las competencias básicas de la población adulta española ofrecen resultados algo peores.

---

<sup>113</sup> Consejo Económico y Social. Informe 3/2015 competencias profesionales y empleabilidad.

<sup>114</sup> En el análisis de los datos debe tenerse en cuenta que a partir del año 2014 se aplica la nueva Clasificación Nacional de Educación (CNED- 2014), que es la adaptación de la Clasificación internacional normalizada de la educación (CINE-2011), siendo en el caso de España su efecto sobre este indicador de bastante relevancia, por lo que los datos de 2014 no son comparables con los de años anteriores, razón por la que no procede en este informe realizar el análisis de la evolución temporal.

Finalmente, cabe recordar que en España se ha puesto en marcha el Plan estratégico de aprendizaje a lo largo de la vida 2014-2020, con el objeto de mejorar e incrementar la formación de los ciudadanos, aunque habrá que esperar a la publicación del Informe Global sobre su aplicación, cuya elaboración se contempla en el propio Plan, para poder analizar y valorar aspectos clave tanto de su diseño como de su desarrollo efectivo.

Respecto al proceso de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y aprendizajes no formales, tal y como se señalaba en el Informe del CES 3/2015, desde la puesta en marcha del procedimiento<sup>115</sup> se ha asesorado a un volumen cercano a las 50 mil personas, a las que habría que ofertar la formación necesaria para que puedan obtener un título de formación profesional. Se trata de una cifra no desdeñable e importante en sí misma, pero que probablemente aún está lejos de las necesidades reales. Además, según el Cedefop este proceso de reconocimiento se ha demostrado lento y costoso, por lo que dicho organismo considera que se debería diseñar en colaboración con las comunidades autónomas una manera más ágil de llevarlo a cabo<sup>116</sup>, sin que hasta el momento se haya producido ninguna novedad al respecto.

### **3.5. Vivienda**

La vivienda social en España ha venido tradicionalmente identificada con el régimen de la denominada “vivienda protegida” y la marcada preponderancia de la propiedad. El acceso a este tipo de viviendas por parte de las personas en riesgo de pobreza queda prácticamente excluido por la necesidad de pagar un precio inasequible para la mayoría y acreditar unos requisitos de solvencia que no reúnen. Solo muy recientemente las políticas de vivienda – en los Planes Generales de Vivienda, en el plano estatal y a nivel autonómico -han dado un giro hacia el alquiler social, si bien su expansión sigue siendo limitada. Las soluciones específicamente dirigidas a las personas y familias más vulnerables se despliegan en el ámbito de las Comunidades Autónomas, en aplicación de sus competencias exclusivas tanto en materia de vivienda como de servicios sociales, desarrollando también las corporaciones locales funciones en este terreno del que, sin embargo, no se cuenta con información de conjunto sobre su alcance y eficacia. Durante los años de crisis se han puesto de manifiesto otros problemas de exclusión residencial relacionados con la pobreza, como la sobrecarga por gastos asociados a la vivienda-incluidos los de suministros (“pobreza energética”) o los problemas de los deudores hipotecarios.

---

<sup>115</sup> INCUAL: Datos sobre el procedimiento de reconocimiento de competencias adquiridas por experiencia laboral (Agosto 2013).

<sup>116</sup> Cedefop’s ReferNet network: *Early leaving from vocational education and training*, 2013.

Como consecuencia de la crisis económica y de la situación del mercado inmobiliario, ha empeorado la capacidad de las familias para acceder y mantener de forma adecuada la vivienda, especialmente para la población bajo el umbral de la pobreza, siendo hasta ahora escasa la efectividad de las políticas públicas a la hora de garantizar el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada<sup>117</sup>, que recoge la Constitución (Art.47), y que contemplan varios Estatutos de Autonomía<sup>118</sup>.

*MEDIDAS DIRIGIDAS A COLECTIVOS VULNERABLES: DIVERSIDAD DE SOLUCIONES A NIVEL AUTONÓMICO*

Además, algunas Comunidades Autónomas ante el profundo impacto de la crisis en el ámbito residencial han aprobado normas<sup>119</sup> que, con diferentes enfoques, intentan proteger el derecho a una vivienda digna. Así, mientras que algunas de estas leyes reconocen, como derecho subjetivo, el derecho a una vivienda a favor de quienes carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una, y como tal derecho atribuyen a sus titulares el recurso a la vía jurisdiccional precisa para hacerlo efectivo; como por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, la Ley 3/2015, de 18 junio de Vivienda del País Vasco; otras se limitan a regular, en el ámbito de sus competencias, un cuerpo legislativo que contempla las viviendas protegidas y otras actuaciones protegibles, en mayor o menor consonancia con las nuevas orientaciones del último Plan de Vivienda estatal. Entre las primeras, destacan por su novedad, algunas normas que adoptan medidas tendentes a la puesta en el mercado de viviendas vacías o deshabitadas<sup>120</sup>, tanto a través de una política incentivadora y de fomento, como a través de medidas coercitivas y sancionadoras.

En general, en el ámbito autonómico la diversidad es la nota predominante, así ante las nuevas necesidades residenciales algunas CCAA mantienen los Planes de Vivienda del cuatrienio anterior, y entre aquellas que cuentan con nuevos planes de vivienda autonómicos, la variedad de medidas es importante.

---

<sup>117</sup> Marcos Vaquer Caballería. *La Eficacia y Efectividad del derecho a la vivienda en España*, 2011.

<sup>118</sup> Algunos Estatutos de Autonomía de última generación han proclamado este derecho (Cataluña: art.26, Comunidad Valenciana .art.16, Islas Baleares: art.22), y otros establecen un principio rector de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma al servicio de la efectividad del derecho constitucional (Andalucía: art.25, Aragón: art.27, Castilla y León: art.16.14)

<sup>119</sup> Ley 9/2010, de 30 agosto, de Derecho a la vivienda en Castilla y León. Ley 3/2015, de 18 junio de Vivienda del País Vasco. Ley 8/2012, de 29 junio de Vivienda de Galicia. Ley 6/2015, de 24 marzo Vivienda Región de Murcia 2015. Ley 5/2014 de 26 diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria. Ley 1/2010, de 8 marzo de Vivienda de Andalucía. Ley Foral 10/2010, de 10 mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra. Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda.

<sup>120</sup> Ley 3/2015, de 18 junio de Vivienda del País Vasco. Ley 4/2013, de 1 octubre de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía y Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, que supone un compendio de iniciativas de actuación sobre la vivienda deshabitada.

En cuanto al tipo de medidas que, en concreto, se están desplegando por las CCAA dirigidas a la protección de los colectivos especialmente vulnerables, si bien con las limitaciones de información mencionadas, cabe destacar que la diversidad también es la tónica dominante. Así, en la legislación autonómica sobre esta materia se establecen sistemas especiales como alojamientos protegidos en alquiler, alojamientos colectivos de promoción pública y privada así como alojamientos dotacionales en alquiler. En otras Comunidades se están estableciendo medidas algo más novedosas, como la previsión de una reserva específica de este tipo de viviendas para personas con necesidad de viviendas de integración social en Navarra, o que ante la insuficiencia del parque de vivienda de protección pública y alojamientos dotacionales, se arbitre la posibilidad de que la respuesta a la exigencia del derecho a una vivienda, sea suplida por una prestación económica para que el beneficiario pueda acceder a un arrendamiento fuera del mercado protegido, como es el caso del País Vasco.

Asimismo, algunas CCAA establecen una serie de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, de muy diferente alcance. Así, mientras que en Andalucía y Cataluña han aprobado normativas específicas al respecto<sup>121</sup> (ésta última ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad); otras normativas recientes simplemente establecen algunos mecanismos, como servicios de mediación social al alquiler, o servicios de orientación y mediación hipotecaria.

Finalmente, como se ha mencionado en el apartado 2.4., todas las CCAA cuentan con ayudas económicas de emergencia social, que en ocasiones se dirigen a hacer frente a situaciones carenciales relacionadas con la vivienda, como por ejemplo asumir los gastos de la vivienda para evitar el desahucio o el corte de suministros básicos.

Por lo que se refiere a la competencia que en materia de vivienda reconocen las normas autonómicas de régimen local, algunas CCAA reconocen a las corporaciones locales competencias relacionadas con la vivienda protegida, como la competencia de adjudicación de viviendas o del derecho de tanteo y retracto sobre suelos destinados a vivienda protegida. Además, algunos municipios han creado y regulado un régimen municipal de viviendas sujetas a régimen de protección<sup>122</sup>. Sin embargo, al margen de

---

<sup>121</sup> Ley 4/2013, de 1 octubre de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía.

Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

<sup>122</sup> Revista Vasca de Administración Pública. nº 80, 2008. Fernández-Rubio Hornillos, Gonzalo: La capacidad de innovación jurídica de las ordenanzas municipales. Especial referencia a la regulación de la vivienda tasada municipal mediante ordenanzas municipales en la Ley 2/2006 de suelo y urbanismo de la CAPV.

las previsiones normativas, se sabe poco sobre el conjunto de actuaciones impulsadas por las corporaciones locales en el ámbito de la vivienda protegida. La escasa información concreta de que se dispone no se refiere a esta área de sus competencias sino al de las actuaciones en materia de servicios sociales.

*ACTUACIONES MUNICIPALES CONCRETAS: PROGRAMAS DE ALOJAMIENTO ALTERNATIVO PARA FAMILIAS VULNERABLES*

En efecto, la principal fuente de información de que se dispone viene a ser la Memoria de actuaciones del Plan concertado de Servicios Sociales, instrumento de financiación en el que, como ya se ha mencionado, no están incorporadas todas las Comunidades Autónomas ni todos los municipios. Se carece de otras fuentes de información que cubran todo el espectro de actuaciones en materia de vivienda social desarrolladas tanto por las CCAA como por las corporaciones locales al margen del Plan concertado, en uso de sus competencias exclusivas en este ámbito y con cargo a sus presupuestos propios.

Por lo que hace a la información disponible dentro del ámbito de aplicación del Plan concertado de servicios sociales, cabe recordar que, como se ha mencionado en el apartado correspondiente, el Alojamiento Alternativo<sup>123</sup> forma parte de las prestaciones básicas desplegadas por las corporaciones locales en este ámbito de las políticas sociales. En 2013<sup>124</sup>, según los últimos datos disponibles, esta prestación supuso el 1,87 por 100 del gasto en prestaciones básicas bajo la financiación del Plan concertado, el 1,79 por 100 del total de usuarios y el 9,2 por 100 de las actuaciones. En total, 147.978 personas se acogieron al programa de alojamiento alternativo a lo largo de 2013. Los colectivos que más se ha beneficiado fueron el de Otros Grupos en situación de necesidad, seguido de las Personas mayores y, en menor grado Personas sin hogar y familia. Además, en 2013 se realizaron 569.531 actuaciones para el Acogimiento familiar, 142.235 actuaciones, de estancias de emergencia en alojamientos alternativos y 86.484 estancias en servicios específicos de la red básica para el alojamiento alternativo.

A este respecto también hay que recordar el papel desarrollado por el tercer sector de acción social en este ámbito: en 2015 el 10,7 por 100 de las entidades de este sector contaban entre sus actividades la de proporcionar las alternativas de residencia<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> Esta prestación da respuesta a la necesidad de todas las personas de disponer de un espacio digno donde alojarse y en el que desarrollar los aspectos más elementales de la convivencia social.

<sup>124</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales 2013-2014.

<sup>125</sup> Plataforma de ONG de Acción Social. El Tercer Sector de Acción Social en 2015: Impacto de la crisis.

### 3.5.1. Personas sin hogar

En 2015, se aprobó la primera Estrategia Nacional Integral para las Personas Sin Hogar (ENI-PSH) 2015-2020, con el propósito de crear un marco integral de actuación de ámbito estatal, en respuesta a esta manifestación extrema de la carencia de recursos. Según el diagnóstico de la situación de las personas sin hogar, realizado en la Estrategia, el volumen total de personas sin techo o sin vivienda (es decir, que están en las situaciones A y B de la tipología ETHOS) en España (recuadro 15) se situaría aproximadamente en un intervalo de 30.250-36.300 personas.

#### *NECESIDAD DE AVANZAR EN EL CONOCIMIENTO SOBRE LAS PERSONAS SIN HOGAR EN ESPAÑA*

Sin embargo, dicho diagnóstico advierte de la escasez de datos referidos a las personas sin hogar y apunta a la necesidad de avanzar en el conocimiento del fenómeno para que se pueda formar un diagnóstico global e integral. Esta cuestión también fue señalada por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en su Dictamen sobre las personas sin hogar<sup>126</sup>, en el que se señala que “es necesario realizar estudios e investigaciones sobre el fenómeno de las personas sin hogar a escala de la UE tanto para entender las causas y las estructuras del fenómeno, como para elaborar políticas y coordinar y aplicar las estrategias. El CESE solicita a Eurostat (mediante el sistema de recopilación de datos EU-SILC) y a los responsables de programas europeos que financian la inclusión de personas sin hogar que presenten una evaluación relativa a los últimos cinco a diez años, que ofrezca una visión de conjunto de la evolución del fenómeno de las personas sin hogar a nivel europeo”.

---

<sup>126</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El problema de las personas sin hogar» (Dictamen de iniciativa) (2012/C 24/07).



RECUADRO 15

**TIPOLOGÍA EUROPEA DE PERSONAS SIN HOGAR Y EXCLUSIÓN RESIDENCIAL**

<b>A. SIN TECHO</b>
1. Vivir en un espacio público (sin domicilio)
2. Pernoctar en un albergue y/o forzado a pasar el resto del día en un espacio público
<b>B. SIN VIVIENDA</b>
3. Estancia en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo que permiten diferentes modelos de estancia)
4. Vivir en refugios para mujeres
5. Vivir en alojamientos temporales reservados a los inmigrantes y a los demandantes de asilo
6. Vivir en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales sin tener donde ir, etc.)
7. Vivir en alojamientos de apoyo (sin contrato de arrendamiento)
<b>C. VIVIENDA INSEGURA</b>
8. Vivir en una vivienda sin título legal (vivir temporalmente con familiares o amigos de forma involuntaria, vivir en una vivienda sin contrato de arrendamiento –se excluyen los ocupas-, etc.)
9. Notificación legal de abandono de la vivienda
10. Vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja
<b>D. VIVIENDA INADECUADA</b>
11. Vivir en una estructura temporal o chabola
12. Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal
13. Vivir en una vivienda masificada

Fuente: FEANTSA (Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar), ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion

A pesar de esta carencia de datos e información, el diagnóstico realizado en la Estrategia, a través de diversas fuentes significativas, permite apuntar algunas de las características y tendencias más relevantes que perfilan la situación de las personas sin hogar en España (recuadro 16).

RECUADRO 16

**PERFIL DE LAS PERSONAS SIN HOGAR SEGÚN LA ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL PARA PERSONAS SIN HOGAR**

Más jóvenes y más mayores sin hogar: aumenta el número de personas jóvenes en calle y también los mayores de 45 años sin hogar.
Aumenta la proporción de mujeres sin hogar especialmente entre los jóvenes
Menor presencia de ciudadanos europeos entre el contingente de extranjeros sin hogar y aumento de los no europeos.
Aumento del sinhogarismo por impagos, pérdida de vivienda y desempleo.
Mayor cronificación de las situaciones de sinhogarismo y de la búsqueda de empleo.
Fuentes de ingresos para las personas sin hogar: aumento de los que carecen de ingresos y de las ayudas públicas y de las ONG
Tendencia a un mayor uso de pisos y pensiones en relación a quienes solicitan acudir a dormir en Centros
Situación sanitaria de las personas sin hogar: mayor morbilidad y mortalidad, mejora en el acceso a la atención sanitaria, y descenso en el consumo de alcohol y drogas
Personas sin hogar más familiares: la mitad tienen pareja e hijos y aumenta la frecuencia de contactos con los parientes
Personas sin hogar con rasgos demográficos cada vez más similares a cualquier persona "integrada" en la sociedad
Mejor valoración subjetiva de los servicios para PSH, mayor contacto con profesionales sociales en pisos y pensiones y menor entre quienes pernoctan en calle.
Tendencia a más agresiones y delitos contra personas sin hogar, especialmente jóvenes y mujeres
Aumento de los recursos para atender a personas sin hogar pero disminución del porcentaje de personas sin hogar al que se logra atender
Mejoras en las dotaciones de los municipios de más de 50.000 habitantes y estancamiento o empeoramiento de los menores

Fuente: Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020.

Esta Estrategia se plantea dar soluciones concretas y eficaces para que las personas que se encuentran en esta situación superen dichas condiciones de exclusión social y pobreza extrema, y establecer líneas de acción preventiva para el resto de la población en riesgo social. La ENI-PSH no está dirigida a la mera asistencia de estas personas,

sino que aspira a que las personas sin hogar restauren su proyecto de vida y se reincorporen a una sociedad (recuadro 17).

RECUADRO 17

### OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LA EI PSH

OBJETIVOS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS
1. Prevención del sinhogarismo	1. Prevenir las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo 2. Establecer protocolos de detección e intervención temprana de sinhogarismo
2. Sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio dirigidos a las personas sin hogar	3. Promover el derecho a una imagen veraz y respetuosa de las personas sin hogar 4. Eliminar barreras que obstaculizan el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales. 5. Combatir la violencia ejercida contra las personas sin hogar
3. Garantizar la seguridad de vida de las personas sin hogar	6. Ofrecer un sistema plural de alojamiento dirigido a que la persona pueda normalizar su vida y reincorporarse a la sociedad 7. Aplicación del método housing first 8. Mejora de los recursos dirigidos a las personas sin hogar
4. Restaurar el proyecto de vida	9. Aplicación del método de gestión de caso 10. Mejorar la empleabilidad de las personas sin hogar 11. Establecer medidas de rearaigo en la comunidad
5. Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar y mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación	12. Reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar. 13. Mejorar el conocimiento, el intercambio de información y la evaluación

Fuente: Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020.

La evaluación de la Estrategia valorará el cumplimiento de los objetivos establecidos en la misma a través del seguimiento de los indicadores propuestos para cada uno de ellos (recuadro 18) y será el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad el responsable de su realización. Este seguimiento se efectuará mediante la elaboración de un Informe intermedio en el año 2019 y un Informe final en el año 2021, por lo que habrá que esperar a su publicación para realizar una valoración del mismo.

RECUADRO 18

### OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA E INDICADORES DE LA EI PSH

Objetivos de la estrategia (1)	Indicadores		
	Cuantificación a 2015	Objetivo 2018	Objetivo 2020
1. Reducir el número total de personas sin hogar	22.938	20.000	18.000
2. Reducir el número de mujeres sin hogar	4.513	3.044	2.044
3. Reducir el número de hombres sin hogar	18.425	16.956	15.956
4. Reducir el porcentaje de jóvenes (entre 18 y 29 años) sin hogar	19,33%	13%	8%
5. Reducir el porcentaje de mayores de 64 años sin hogar	3,83%	2,50%	1,50%
6. Reducir el porcentaje de personas que pernoctan en espacios públicos, alojamientos de fortuna y pisos ocupados	35,31%	25%	15%
7. Reducir el porcentaje de personas sin hogar con enfermedades graves	30,72%	20%	15%
8. Reducir el porcentaje de personas sin hogar con adicciones	37,34%	32%	25%

(1) Los datos de referencia a 2015 están extraídos de la Encuesta de personas sin hogar del INE de 2012.

Fuente: Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020.

La Estrategia carece actualmente de los necesarios compromisos presupuestarios, lo que puede plantear dudas sobre su efectivo cumplimiento, pues en la misma se menciona que “el establecimiento de las diferentes partidas presupuestarias que financiarán las actuaciones derivadas de las líneas contenidas en esta Estrategia provendrá tanto del ámbito estatal, como del autonómico y del local, de acuerdo con lo que establezcan los Planes de Atención Integral a Personas Sin Hogar en los distintos niveles de la Administración”. Por su parte, la Administración General del Estado orientará el gasto

que tiene comprometido en las diferentes partidas para priorizar el impulso de esta Estrategia y aquellas medidas que dependen de sus competencias.

Finalmente, habría que señalar que el CESE en su dictamen sobre las personas sin hogar, considera que una política de vivienda ambiciosa en Europa formaría parte de los grandes proyectos que procuran empleo y bienestar, dos de los objetivos de los tratados europeos. Para ello, entre otras cuestiones, el CESE sugiere que la UE efectúe su seguimiento de manera periódica y elabore políticas en función de la relación entre el precio de la vivienda en el mercado inmobiliario y el acceso de los ciudadanos europeos a la compra o el alquiler de una vivienda en función de sus ingresos. Además, considera que la UE debería ayudar a los Estados miembros a tener en cuenta los siguientes elementos en el marco de sus políticas de inclusión: la erradicación de los fallecimientos causados por «la vida en la calle»; la dignidad de las personas; la causalidad múltiple; la prevención del fenómeno; la responsabilización y participación de los beneficiarios mediante un contrato social/de alquiler; estándares europeos relativos a la relación coste-eficiencia para las viviendas y los servicios sociales; la creación de viviendas permanentes, apartamentos subvencionados y centros de prevención en cada localidad<sup>127</sup>; y un enfoque que permita un acceso rápido a una vivienda permanente.

### **3.5.2. La exclusión residencial entre la población en riesgo de pobreza**

Resulta de interés abordar la evolución de la incidencia entre la población en riesgo de pobreza de algunos de los componentes asociados a la exclusión residencial entre 2008 y 2015. Hay que tener en cuenta que muchas situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social se inician o desembocan en problemas vinculados con la vivienda y la carencia de sus funciones integradoras.

#### *AUMENTO DE LA SOBRECARGA FINANCIERA CON ORIGEN EN LA VIVIENDA*

La posibilidad de los hogares bajo el umbral de pobreza de atender a los gastos relacionados con la vivienda sin que se comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas, se ha visto reducida desde el inicio de la crisis (cuadro 17). Esta situación, conocida como sobrecarga financiera, se produce cuando los costes de alojamiento<sup>128</sup> superan el 40 por 100 de la renta disponible equivalente. El aumento de la sobrecarga financiera está íntimamente relacionado con el incremento de la proporción de personas

---

<sup>127</sup> El modelo finlandés «En primer lugar, la vivienda» muestra que los gastos para cada beneficiario asistido se reducen en 14.000 euros. En España existen experiencias relacionadas con los enfoques centrados en vivienda que, sin utilizar propiamente un enfoque Housing First, sí sitúan el alojamiento autónomo como pieza clave de la intervención social.

<sup>128</sup> Incluyen principal e intereses de los préstamos hipotecarios para los propietarios y las rentas de alquiler para los inquilinos, así como los servicios de agua, electricidad, gas y calefacción, y otros costes relacionados con el mantenimiento regular y el aseguramiento estructural.

que han tenido retraso en el pago del alquiler o la hipoteca, y con la senda alcista tanto de la morosidad en los alquileres de viviendas, como del ratio de dudosidad hipotecaria<sup>129</sup>. Esta vulnerabilidad financiera de las familias, en muchas ocasiones, se encuentra en el origen de las ejecuciones hipotecarias y en los desahucios por impago de alquiler y, por tanto, es uno de los factores que aumentan el riesgo de devenir persona sin hogar. A pesar de ello, y del profundo impacto que para las familias tienen los desahucios por ejecuciones hipotecarias de la vivienda principal, se trata de un problema social para cuyo análisis se carece de fuentes de información que recojan de manera homogénea a lo largo del tiempo las dimensiones reales del problema, así como las características de los hogares más afectados por el mismo. Además, tampoco se cuenta con datos sobre la evolución de los desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal.

CUADRO 17

**INDICADORES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL ENTRE LA POBLACIÓN BAJO EL UMBRAL DE POBREZA, ESPAÑA 2008-2015**

	<b>Ruptura de las series</b>	<b>2008</b>	<b>2015</b>
<b>ACCESIBILIDAD</b>			
Sobrecarga en los gastos de alojamiento	2008	32,1	38,1
Retraso en el pago del alquiler o la hipoteca	2009	8,2	15,9
<b>HABITABILIDAD</b>			
Retraso en el pago de facturas suministros básicos	2009	9,6	22,1
Personas que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada	2009	13,1	23,3
Población en alojamientos con humedades en techo, suelo y/o ventanas	2011	24,0	21,3
<b>ADECUACIÓN</b>			
Hacinamiento	2011	11,2	11,4
Sobredimensionamiento	2010	50,8	40,9
Privación severa	2011	1,6	3,4
<b>ENTORNO</b>			
Ruidos producidos por los vecinos o por el exterior	2009	22,5	16,5
Contaminación y otros problemas ambientales	2009	12,2	11,7
Delincuencia o vandalismo	2009	14,7	10,0

Fuente: Eurostat

Además, las personas bajo el umbral de pobreza acusan con frecuencia problemas relacionados con la habitabilidad de sus viviendas, entre los que destacan el no poder

<sup>129</sup> Se contempla la acepción amplia de tasa de morosidad, es decir créditos dudosos sobre el total. Esta es más elevada que la tasa estricta de morosidad. Los créditos dudosos son aquellos créditos que presenten dudas razonables sobre su reembolso total (principal e intereses) en los términos pactados contractualmente. Dentro de estos se incluyen los créditos morosos, que son los instrumentos de deuda que tienen importes vencidos por cualquier concepto (principal, intereses,...) bien con una antigüedad superior a tres meses, bien por un importe superior al 25 por 100 de la deuda (salvo que se clasifique como fallidos).

mantener su vivienda a una temperatura adecuada (23,3 por 100) y el retraso en el pago de facturas de suministros básicos (22,1 por 100), así como problemas de salubridad indicativos de necesidades de mantenimiento y reparaciones no cubiertas (humedades, etc. 21,3 por 100).

#### *MEDIDAS CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA*

De hecho, la incidencia de estos problemas se encuentra en el origen de la denominada “pobreza energética”, definida por el CESE europea como “la dificultad o la incapacidad de mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura, así como de disponer de otros servicios energéticos esenciales a un precio razonable”<sup>130</sup>.

Entre las medidas adoptadas en el ámbito estatal para hacer frente a esta situación, cabe destacar la creación en 2009<sup>131</sup> del bono social, como un mecanismo para proteger a los ciudadanos denominados como “consumidores vulnerables” con el objetivo de que éstos puedan acceder a un descuento del 25 por 100 en la factura eléctrica sobre el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor<sup>132</sup>. Según lo dispuesto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre (DT Décima), tienen derecho a acogerse al bono social los pensionistas con prestaciones mínimas, las familias numerosas, las familias con todos sus integrantes en desempleo y los consumidores con menos de 3 kW de potencia contratada.

En septiembre de 2015, 2,4 millones de consumidores españoles estaban acogidos al bono social, un 1,1 por 100 menos que el año anterior. Esta cifra supone un 9,5 por 100 respecto al total de consumidores acogidos al PVPC. El número total de acogidos al bono social no ha dejado de reducirse desde abril de 2010, si bien se ha mantenido en torno a los 2,5 millones de consumidores durante los últimos 3 años.

---

<sup>130</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica”, DOCE C 44/53 de 11 de febrero de 2011. El CESE entiende que se trata de una definición genérica, susceptible de completarse en base a criterios que permitan abordar el concepto de forma rigurosa.

<sup>131</sup> Real Decreto-Ley 6/2009 de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.

<sup>132</sup> El 1 de abril de 2014 entró en vigor el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación. Esta norma regula el nuevo sistema para determinar el coste de energía de la factura de electricidad, denominado Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC) (antes conocido como Tarifa de Último Recurso). Para contratar esta opción es necesario que la tensión con la que se realiza el suministro de energía no supere 1 kilovoltio (kV) y la potencia contratada no exceda los 10 kilovatios (kW). En aplicación de la norma (artículo 7.7), Red Eléctrica da a conocer, a través de su página web, los precios horarios del término de energía que se aplican en la factura eléctrica de los consumidores acogidos al PVPC.

El problema de la pobreza energética no queda del todo solucionado con esta medida, pues todavía son muchas las lagunas al respecto. Así, según la Directiva 2009/72/CE<sup>133</sup>, los Estados miembros deben establecer medidas para los colectivos vulnerables a la pobreza energética. Por otro lado, en 2014 el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Energía la modificación de los requisitos de concesión del bono social eléctrico, teniendo en cuenta la renta del peticionario y no otros criterios. Esta desvinculación entre el bono social y el nivel de renta genera una situación de discriminación. Por una parte, determinados consumidores con bajo nivel de renta no tienen derecho al bono social por no estar incluidos en los colectivos identificados, mientras que otros sí pueden beneficiarse del bono social, al margen de su nivel de renta y solo por su mera pertenencia a alguno de los tres grupos. Durante 2015 ese organismo ha seguido recibiendo quejas de personas en situación de vulnerabilidad excluidas del bono social<sup>134</sup>.

Por otro lado, son fundamentalmente los ayuntamientos que, a través de las ya mencionadas ayudas de emergencia desde los servicios sociales, responden a necesidades puntuales de este tipo, tratándose de medidas a menudo vinculadas a los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas.

Pese a que hasta el momento el Gobierno español no haya concretado la definición de “consumidor vulnerable”<sup>135</sup>, equiparándolo con los beneficiarios del bono social, recientemente se han producido cambios con incidencia en este terreno. Aunque la nueva normativa<sup>136</sup> afecta sobre todo al mecanismo de financiación del bono social, (obligando a asumir su coste a los grupos de sociedades o sociedades que desarrollen la comercialización de la energía eléctrica) se prevé también la futura modificación de la definición de consumidor vulnerable mediante un reglamento que deberá elaborar el Gobierno en el plazo de tres meses, contemplando la situación de rentas del hogar. Además, introduce la figura del “consumidor vulnerable severo” acogido a tarifas de último recurso, consumidores que deberán estar siendo atendidos por los servicios sociales y para los que los suministros tendrán carácter de esenciales. La asunción parcial del coste del suministro a este nuevo colectivo se configura como una nueva obligación de servicio público. Reglamentariamente se establecerán los mecanismos y

---

<sup>133</sup> Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

<sup>134</sup> Defensor del Pueblo, Informe Anual 2015 y debates en las Cortes Generales (Madrid, 2016).

<sup>135</sup> La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, establece que “La definición de los consumidores vulnerables y los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para este colectivo, se determinarán reglamentariamente por el Gobierno” (artículo 45).

<sup>136</sup> Real Decreto-Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica.

actuaciones para la asignación de las aportaciones económicas destinadas a cubrir los costes correspondientes a la nueva categoría de suministro eléctrico esencial. Además, se amplía hasta cuatro meses el plazo para la suspensión del suministro eléctrico en caso de impago para consumidores vulnerables.

Por tanto, el contenido del futuro reglamento reviste especial relevancia para los hogares afectados por este problema por lo que es de esperar que no se demore y constituya un avance con respecto a la situación actual.

#### *OTROS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL ENTORNO Y LA ADECUACIÓN DE LA VIVIENDA*

En cuanto a la incidencia de los problemas relacionados con el entorno de la vivienda entre la población bajo el umbral de pobreza no es muy alta, en caso de las personas que residen en alquiler social se sitúa alrededor del 25 por 100, lo que puede ser un indicio de cierta segregación espacial. Finalmente, respecto al requisito de adecuación, la prevalencia de situaciones de hacinamiento en la población bajo el umbral de la pobreza es del 11,4 por 100 mientras que la infraocupación afecta al 40,9 por 100 de los hogares. Sin embargo, la situación más extrema respecto de privación severa<sup>137</sup> de la población en riesgo de pobreza no es muy alta. Finalmente, según el módulo de 2012 de la ECV sobre condiciones de la vivienda, los hogares con mayores dificultades de acceso al menos a tres servicios básicos son los que tienen menos ingresos (alrededor del 12 por 100).

Actualmente no se dispone de un sistema de indicadores apropiado para caracterizar y medir la exclusión residencial y por tanto, para orientar de manera más eficaz la política de intervención pública, pues aunque la ECV ofrece información sobre algunos aspectos relacionados con la exclusión residencial, sería indispensable mejorar la información disponible.

#### *EL RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA Y LA POBREZA*

La situación con respecto al régimen de tenencia de la vivienda guarda una importante relación con el riesgo de pobreza<sup>138</sup>. Es decir, el hecho de considerar en el cálculo del riesgo de pobreza el valor de la vivienda en la que reside el hogar, cuando ésta es de su propiedad totalmente pagada o la tiene cedida gratuitamente, hace que la tasa de riesgo de pobreza disminuya. Así, según la ECV de 2015, la tasa de riesgo de pobreza se situó

---

<sup>137</sup> Proporción de personas que viven en viviendas sobreocupadas y que también presentan, al menos uno de los elementos de privación de vivienda (falta de aseo o baño, presencia de goteras, falta de luz,...).

<sup>138</sup> De hecho la exposición de los hogares en riesgo de pobreza a las fluctuaciones del mercado de la vivienda (alquiler e hipoteca), según el European Housing exclusion Index de FEANTSA fue del 25 por 100.

en el 22,1 por 100, pero si se considera el valor del alquiler imputado, está se reduce al 19,5 por 100.

Además, según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, en 2015, el alquiler de la vivienda está todavía asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de baja solvencia económica, especialmente afectados por la crisis (extranjeros, personas jóvenes y familias monoparentales). Entre la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza y entre los hogares con persona de referencia joven el aumento ha sido especialmente significativo desde el inicio de la crisis. Además, habría que señalar que estas viviendas, y especialmente aquellas con un precio inferior al mercado, tienen peores condiciones de habitabilidad y adecuación que las viviendas en propiedad. Así, el parque viviendas en alquiler es más antiguo, éstas se encuentran en peor estado de conservación y tienen una superficie media por ocupante menor. Los hogares que residen en este régimen sufren más problemas de hacinamiento y están más aquejados por los problemas de sobrecarga financiera.

### **3.5.3. Gasto y políticas de vivienda**

#### *EL GASTO EN VIVIENDA*

La función amortiguadora del impacto de la crisis que podría tener el gasto público en vivienda se ve debilitada en España, como en otros países de la UE, por los efectos de las medidas de consolidación fiscal tomadas en los últimos años. Si el gasto público en vivienda y servicios comunitarios descendió entre 2007 y 2014 del 0,9 al 0,5 por 100 del PIB, (el décimo más bajo de Europa<sup>139</sup>), el esfuerzo público en lo que constituyen propiamente medidas sociales dirigidas a las personas sin recursos pasó de representar el 0,1 por 100 del PIB a resultar prácticamente imperceptible en 2014 en términos de PIB, al haber sido la vertiente del gasto en protección social que más descendió en ese periodo (-46 por 100)<sup>140</sup>.

El presupuesto estatal para la política de la vivienda y servicios comunitarios ha ido reduciéndose progresivamente durante los últimos 7 años, de 1.248 millones de euros en 2007 a 587 millones de euros en 2015. Además, la importancia de la inversión pública del Estado se ha ido reduciendo progresivamente en favor de la realizada por las CCAA, que elaboran sus propios planes de vivienda en función de sus necesidades específicas. Así, del total del presupuesto en la función vivienda en 2015 (1.310 millones de euros), el 69 por 100 corresponde al conjunto de las CCAA y el 31 por 100 al Estado. Por otro lado, habría que señalar la variación en el grado de ejecución del presupuesto de cada

---

<sup>139</sup> Eurostat.

<sup>140</sup> Cuadernos del Consejo Económico y Social. El sector público español durante la crisis. Evolución de las principales partidas de gasto y de ingresos públicos. Cauces nº 33.



CCAA en vivienda, medido tanto el porcentaje del gasto liquidado sobre lo presupuestado, como el gasto liquidado en la función viviendas sobre el gasto total o del gasto en vivienda por habitante<sup>141</sup>.

#### *LA FINANCIACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN DE VIVIENDA*

La problemática social asociada a la vivienda antes descrita plantea un nuevo escenario que ha puesto de manifiesto la necesidad de reorientar las políticas en esta materia. Los Planes de Vivienda estatales y autonómicos son la principal política pública en materia de vivienda. Otras políticas públicas de ámbito estatal, además de la ya mencionada Estrategia Nacional Integral para las Personas Sin Hogar, contemplan asimismo la protección de las personas más vulnerables en términos residenciales y convergen con las medidas del Plan de Vivienda, como el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016 (PNAIN).

En el PNAIN 2013-2016 se proponen un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo fomentar el acceso a las viviendas en régimen de alquiler basándose en un sistema de ayudas en función de la renta de la unidad de convivencia. Se apuesta por fomentar la creación de un parque público de viviendas en alquiler para ofrecer una solución para los casos más extremos. Asimismo, se plantea la protección de los deudores hipotecarios, y la puesta en marcha de iniciativas de rehabilitación integral acompañadas de programas sociales ante la existencia de barrios o viviendas que no cumplen con las condiciones mínimas de seguridad, salubridad y habitabilidad. Gran parte de las actuaciones contempladas en el PNAIN relacionados con la vivienda, ya están contenidas en el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, como el Programa de Ayudas al Alquiler de Viviendas (Programa 2) que buscan facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a personas y familias con bajos ingresos; el Programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler (Programa 3), que se basa en fomentar el alquiler de vivienda nueva edificada sobre suelo de titularidad pública, o procedente de la rehabilitación de edificios públicos; y las políticas que faciliten el acceso a una vivienda digna, mediante la recuperación de las condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad de las viviendas a través de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en especial en tejidos urbanos degradados (Programa 4).

#### *REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL HACIA EL ALQUILER*

Los cambios efectuados en el último Plan Estatal de Vivienda 2013-2016<sup>142</sup>, reorientan sus directrices hacia mecanismos orientados a la promoción del alquiler y la

---

<sup>141</sup> Cuadernos del Consejo Económico y Social. La vivienda social en España. Cauces nº 31.

rehabilitación. Por primera vez se excluye la promoción y la construcción de viviendas con protección pública destinadas a la venta, pues en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica, de la situación del mercado inmobiliario y de las políticas públicas que afectan a los mercados de la vivienda, la capacidad de las familias más vulnerables económicamente para acceder a una vivienda protegida en propiedad ha empeorado.

En efecto, la caída de las rentas durante los años de crisis, que ha afectado especialmente a los grupos de ingresos más bajos junto a la evolución de los precios<sup>143</sup> de la vivienda protegida, que no han bajado como la vivienda libre, ha podido agudizar el problema de su inaccesibilidad para los grupos de población que carecen de solvencia<sup>144</sup>. Esta falta de ajuste de la política de vivienda a las necesidades residenciales de la población a la que van dirigidas, se evidencia en la existencia de un parque de viviendas protegidas vacías, estimado por el Defensor del Pueblo en 2013 de 13.504 viviendas<sup>145</sup>. En este sentido, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, recoge entre sus objetivos el “contribuir a que los deudores hipotecarios para la adquisición de una vivienda protegida puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos hipotecarios”, mediante un Programa de subsidiación de préstamos convenidos. Según el Informe de seguimiento y evaluación del PNAIN, en 2013 se subsidiaron un total de 240.000 préstamos convenidos, y en 2014, 230.000.

La ejecución del Plan queda en manos de los gobiernos autonómicos, mediante la firma de convenios en los que se establecen, entre otras cuestiones, el límite de gasto al que se comprometen el Ministerio de Fomento y cada Comunidad Autónoma, es decir, las cantidades a las que las Administraciones se comprometen en cada programa, pero que no se asegura que su ejecución se produzca en su totalidad. La publicación de los Convenios entre el Ministerio de Fomento y las CCAA necesarios para su puesta en

---

<sup>142</sup> Real Decreto 233/2013, de 5 de abril por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016.

<sup>143</sup> Así, mientras que en 2008 el precio de la vivienda protegida representaba en torno a la mitad del de la vivienda libre, en 2015 el precio medio de la vivienda protegida era aproximadamente una cuarta parte más barata (74,5 por 100) que la vivienda libre.

<sup>144</sup> Cabe recordar que el Informe de 2013 del Defensor del Pueblo sobre viviendas protegidas vacías señalaba que algunas de las causas de la existencia en España de un parque de viviendas protegidas vacías radica en la imposibilidad de los adquirentes en encontrar financiación para su compra, el desahucio o desalojo de quienes las venían ocupando, la renuncia de los adjudicatarios que obedece generalmente a dificultades económicas, pero también a una mala ubicación o conservación de la vivienda; o que en algunas zonas los precios de las viviendas libres hayan bajado tanto que son inferiores a los protegidos.

<sup>145</sup> Defensor del Pueblo. Viviendas Protegidas Vacías, 2013.

marcha sufre mucho retraso<sup>146</sup>. En 2015, el Estado aportó el 76 por 100 del montante total del Plan para ese año y el 24 por 100 restante el conjunto de las CCAA. Además, las prioridades de financiación por programas del conjunto de la financiación autonómica y de la estatal son muy diferentes, destacando la mayoritaria o total aportación estatal al programa de ayudas al alquiler de viviendas, y el apoyo a la implantación del informe de evaluación de edificios, y la escasa financiación, tanto estatal como autonómica, del programa de fomento de ciudades sostenibles y competitivas, así como del fomento del parque público de vivienda en alquiler. Finalmente, las prioridades por programas, tanto de la financiación estatal como autonómica, es muy variable en cada CCAA.

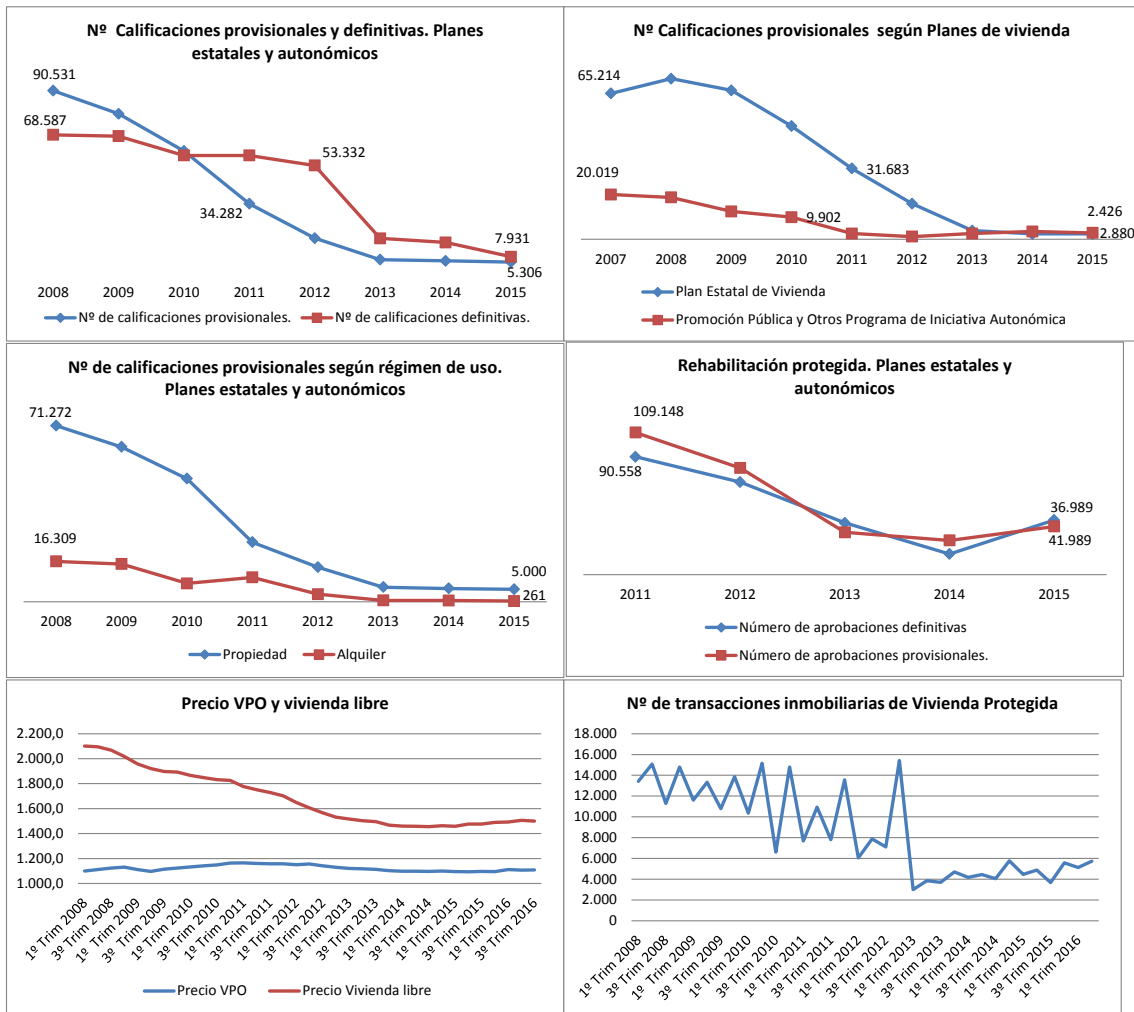
El Plan Estatal optó por caracterizar el alquiler social tanto por el lado de los destinatarios como del propietario de las viviendas. No obstante, el actual Plan Estatal ha limitado este alquiler social a las viviendas de nueva construcción o que procedan de la rehabilitación de edificios públicos, dejando de lado opciones incorporadas en planes anteriores como la calificación como vivienda protegida de viviendas libres. Esta opción, vigente en el Plan de Vivienda 2009/2012 y desaparecida en el actual, permitiría dar salida al excedente de vivienda libre en poder de los promotores privados y de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de Reestructuración Bancaria (SAREB), calificando dichas viviendas como viviendas protegidas en régimen de alquiler. La proporción de los fondos estatales y autonómicos destinados a la creación del parque público de vivienda en alquiler en 2015 fue del 9 y el 8 por 100 respectivamente. Hay Comunidades que han elegido no subvencionar este programa en su territorio (Asturias, Extremadura, Andalucía, Melilla, Murcia, Ceuta, Baleares y Galicia), mientras que en otras su aportación es muy superior a la media. De hecho, los datos disponibles sobre número de viviendas protegidas de nueva construcción para alquiler siguen una tendencia descendente (gráfico 37).

---

<sup>146</sup> La mayoría se suscribieron en el año 2014, la comunidad de Madrid lo hizo en 2015, y Navarra y el País vasco no los han suscrito.

GRÁFICO 37

DATOS BÁSICOS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA PROTEGIDA EN ESPAÑA



Fuente: Ministerio de Fomento. Estadística de Vivienda Protegida.

EL 15,8 POR 100 DE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA RESIDE EN ALQUILER A PRECIO REDUCIDO

Según los últimos datos disponibles, y a pesar de la escasa información sobre el parque de vivienda social en alquiler en España<sup>147</sup>, se estima que representa en torno al 2 por 100 del total del parque inmobiliario, el 15 por 100 del parque en alquiler y alrededor de 11 viviendas por cada 1.000 habitantes. Estas proporciones se encuentran alejadas de países como Francia (17 por 100 del parque inmobiliario y 44 del parque en alquiler) o Italia (5,3 por 100 del parque inmobiliario y 28,4 del parque en alquiler). Según datos de Eurostat, la población española por debajo del nivel de pobreza que reside en alquiler

<sup>147</sup> Véase CECODHAS, *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Housing Europe's Observatory, October 2011.

a precio reducido<sup>148</sup> ha aumentado ligeramente desde el inicio de la crisis (del 14,3 en 2008 al 15,8 por 100 en 2015), sin alcanzar en 2015 el nivel de la UE-18 (18,2 por 100), y bastante lejos de países como Italia (20,2 por 100), Francia (26 por 100) o Portugal (22,4 por 100). Este programa, así como otros similares en el ámbito autonómico, cumplirían con la función de aportar una red pública de seguridad en vivienda para todos los colectivos necesitados en un momento como el actual. Sin embargo, hay que señalar algunas dificultades para llevarlo a cabo, como pueden ser: la falta de experiencia en este tipo de gestión y sus altos costes, la escasez de promotores tanto públicos como privados, o la manera de evitar el estigma que socialmente conllevan muchos de los parques existentes en nuestro entorno<sup>149</sup>.

Respecto al programa de ayudas al alquiler hay que destacar que la aportación a este programa es básicamente estatal, pues en 2015 tan sólo Extremadura aportó financiación a este programa. Además, la aportación estatal a este programa en relación a la financiación total a cada CCAA tiene bastante peso, especialmente, en Galicia, Cantabria, Aragón, Asturias y Andalucía (más del 40 por 100), situándose el resto de comunidades autónomas en una cuarta parte de la financiación total, a excepción de Canarias y la Comunidad Valenciana. A este respecto hay que señalar que se desconoce el número de beneficiarios de estas ayudas.

Por otro lado, a pesar del marco legislativo y del impulso que desde diferentes administraciones públicas se ha dado a la rehabilitación del parque inmobiliario, y de las necesidades de rehabilitación tanto para mejorar la habitabilidad de las mismas, las actividades de rehabilitación protegida sigue una tendencia descendente desde que hay estadísticas oficiales a tal efecto. Valga recordar las obvias mayores dificultades que para las personas en situación de riesgo de pobreza reviste asumir los gastos de rehabilitación de su vivienda, incluso en el supuesto de lograr acogerse a programas de cofinanciación.

#### **3.5.4. Medidas de apoyo a los deudores hipotecarios en situación vulnerable**

Desde el año 2012, el Gobierno ha puesto en marcha una serie de medidas destinadas a la protección de los deudores hipotecarios, con singular atención a los que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad (recuadro 19).

---

<sup>148</sup> Una vivienda se considera en alquiler a precio inferior al de mercado cuando alguno de los miembros del hogar satisface por su uso una cantidad en metálico o en especie y el precio es inferior al de mercado. Se incluyen los casos en los que por ley no se puede subir el importe del alquiler (casas de renta antigua), o la vivienda es facilitada a un precio más bajo por la empresa u organización en la que trabaja algún miembro del hogar, por instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, por familiares, etc.

<sup>149</sup> Esta cuestión se podría ampliar a partir del diagnóstico realizado en 2012 de la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo sobre “La Gestión de la Vivienda Pública de Alquiler”.

**MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS DEUDORES HIPOTECARIOS**

**1.- Medidas diseñadas para los deudores hipotecarios con dificultades para pagar su préstamo.-** Reguladas por el Real Decreto-ley 6/2012, modificado por la Ley 1/2013 y por el Real Decreto-ley 1/2015, cuyo objetivo es proveer de diversos mecanismos conducentes a permitir la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago, así como la flexibilización de la ejecución de la garantía real.

El modelo de protección diseñado gira en torno a la elaboración de un Código de Buenas Prácticas al que, voluntariamente, podrán adherirse las entidades de crédito por 2 años (prorrogables anualmente), pero de obligado cumplimiento para estas una vez adheridas. Dicho modelo contempla medidas previas a la ejecución hipotecaria, dirigidas a procurar la reestructuración viable de la deuda hipotecaria; medidas complementarias (quita sobre el conjunto de su deuda), y sustitutivas, como la dación en pago de su vivienda habitual. Además, el deudor, si así lo solicita en el momento de pedir la dación en pago, podrá permanecer durante un plazo de dos años en la vivienda en concepto de arrendatario, satisfaciendo una renta anual del 3 por 100 del importe total de la deuda en el momento de la dación.

Los beneficiarios de este conjunto de medidas son los hogares en situación de extraordinaria vulnerabilidad (umbral de exclusión), es decir, en una situación económica profesional y patrimonial que les impida hacer frente al cumplimiento de sus obligaciones hipotecarias y a las elementales necesidades de subsistencia.

**2.- Suspensión temporal de los lanzamientos sobre viviendas habituales.-** Destinado a los hogares que hayan perdido su vivienda como resultado de una ejecución hipotecaria, pero aún no hayan sido desalojados, cuando cumplan determinados requisitos de vulnerabilidad económica y social, se establece la suspensión de los lanzamientos hasta transcurridos cuatro años. Para ello, el deudor hipotecario habrá de cumplir los dos tipos de requisitos: pertenecer a uno de los supuestos de especial vulnerabilidad y cumplir con la totalidad de los requisitos "económicos" establecidos.

**3.- Para los hogares que hayan perdido su vivienda** como resultado de una dación en pago, o para los hogares que perdieron su vivienda después del 1 de enero de 2008 como consecuencia de una demanda de ejecución por impago de un préstamo hipotecario, – cuando cumplan determinados requisitos de vulnerabilidad económica y social, queda la vía de acudir al Fondo Social de Viviendas (FSV). Con este fondo, creado en cumplimiento de la encomienda del Real Decreto-ley 27/2012, se pretende que parte del parque de viviendas vacías que las entidades tienen en cartera sean habitadas, en régimen de alquiler social, por familias que han perdido su casa y que se encuentran en riesgo de exclusión social. El alquiler de estas viviendas tendrá una duración de dos años y las rentas oscilarán entre los 150 € y 400 € mensuales, con un límite máximo del 30 por 100 de los ingresos netos totales de la unidad familiar. Dicho Fondo, fue modificado en 2014 y 2015 en el sentido de ampliar las circunstancias personales y familiares que dan derecho a solicitar una vivienda al FSV<sup>150</sup>, junto a los requisitos de ingresos<sup>151</sup>. El FSV reúne así un total de 9.866 viviendas aportadas por 29 entidades financieras.

Fuente: CES, varias Memorias.

Según el Informe de seguimiento y evaluación del PNAIN, un total de 55.195 familias se han beneficiado de estas medidas destinadas a los colectivos en riesgo de exclusión social en los últimos cuatro años. De esta cifra, 31.536 familias han podido acogerse al

<sup>150</sup> La situación de desempleo agotada la prestación, las familias monoparentales, las familias numerosas, los casos violencia de género, unidades familiares con hijos menores de edad (en lugar de menores de 3 años), personas en situación de dependencia o con discapacidad para las que la vivienda supone un activo indispensable para el mantenimiento de su inclusión social y autonomía (esto determinado por los Servicios Sociales), la personas mayores en situación de prejubilación o jubilación que mediante aval hayan asumido las deudas de sus hijos o nietos, otras personas o unidades familiares con circunstancias de gran vulnerabilidad determinada por los Servicios Sociales, personas mayores de 60 años, los matrimonios y parejas de hecho sin hijos, y los deudores no hipotecarios.

<sup>151</sup> Que el conjunto de los ingresos mensuales de los miembros de su unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (1.597 € conforme al Iprem actual).

Código de Buenas Prácticas, el Fondo Social de Viviendas ha permitido la celebración de 6.108 contratos de alquiler a precios reducidos, y se han suspendido 17.551 lanzamientos a través de la moratoria hipotecaria. Sin embargo, conviene recordar que la carencia de datos acumulados desde el inicio de la crisis sobre las ejecuciones hipotecarias sobre la vivienda principal, impiden saber el grado de cobertura de estas medidas, aunque dada la evolución registrada, no parece suficiente.

### **3.6. Consideraciones sobre la prestación de servicios básicos en su conjunto**

El acceso en condiciones de igualdad a los servicios básicos de carácter universal constituye una de las medidas más eficaces para combatir la pobreza: su consideración aumenta la renta de las familias alrededor de un 16 por 100. Para que esa eficacia se despliegue plenamente es preciso, no obstante, el respaldo de un derecho subjetivo reconocido legalmente y, por tanto, exigible por sus titulares al margen de las previsiones presupuestarias. A este respecto, como se ha visto en el apartado anterior, la situación de los servicios básicos considerados en este informe difiere.

#### *DERECHOS SUBJETIVOS: DESARROLLO VARIABLE QUE CONDICIONA SU EFICACIA CONTRA LA POBREZA*

En efecto, algunas vertientes de las políticas sociales, como educación y sanidad, cuentan con un armazón institucional más completo y homogéneo que, alrededor del desarrollo del derecho constitucional establecida en leyes de carácter básico aprobadas en su momento, permite hablar de universalidad en el acceso, de claridad en la definición de su ámbito objetivo y subjetivo, así como de un elevado carácter redistributivo, altamente compensador de situaciones de pobreza material. Otras, sin embargo, como la vivienda social o los servicios sociales básicos carecen de un reconocimiento y desarrollo legal a nivel estatal como derechos subjetivos, lo que ha conllevado que su definición, alcance y cobertura sea muy variable, dependiendo del enfoque, la capacidad presupuestaria y la importancia que se les conceda a las mismas en el nivel territorial y en el ámbito sectorial al que correspondan las competencias en cada caso.

Tampoco el mero reconocimiento legal como derecho subjetivo basta para garantizar su desarrollo y efectividad en la práctica. Así, entre los derechos que sí gozan de tal naturaleza en la legislación de ámbito estatal, hay que destacar las dificultades con que ha tropezado el desarrollo efectivo del derecho a la atención a la dependencia establecido por su ley de creación. Su implementación ha tropezado desde sus inicios con tales insuficiencias presupuestarias para satisfacerlo, agravadas durante los años de la crisis, que ha impedido su disfrute por muchas personas con derecho a este tipo de atención.

Como se ha mencionado en los apartados correspondientes, en el terreno autonómico, en algunas de las leyes de servicios sociales y de vivienda de última generación se contienen ambiciosas declaraciones de derechos e innovadoras soluciones que constituirían un importante avance en la lucha contra la pobreza en estos ámbitos. Sin embargo, se desconocen sus medios y sus resultados, en un contexto en que las administraciones territoriales siguen sometidas a un todavía importante proceso de disciplina fiscal.

#### *UNIVERSALIDAD EN EL ACCESO, NECESARIA PERO NO SUFICIENTE*

Unido a lo anterior, hay que tener en cuenta que la universalidad en el acceso no implica la gratuidad del servicio en todos los supuestos. Cuanto más precaria es la economía familiar, mayor es el impacto de la participación del usuario en la financiación de los servicios. Aunque los sistemas de copago de diversos servicios públicos suelen considerar tramos de renta en la determinación de sus cuantías (farmacia, dependencia, comedores escolares, etc.), no deberían suponer una barrera para el acceso de las personas sin recursos a la cobertura de necesidades básicas.

Además, las personas que carecen de recursos padecen con mayor intensidad las consecuencias de las lagunas y restricciones en las carteras de servicios, así como del funcionamiento inadecuado o de oscilaciones en la calidad de los servicios públicos de carácter universal (complejidad administrativa de los procedimientos, listas de espera, problemas de coordinación interniveles, etc.). Cualquier iniciativa que se tome en este terreno debería ser objeto de seguimiento y evaluación teniendo en cuenta su impacto en los distintos niveles socioeconómicos de la población.

La universalidad en el acceso en condiciones de igualdad a los servicios es muy importante. Sin embargo, no basta con entrar en el sistema, hace falta que éste funcione bien para todos con independencia de cuál es la situación de partida. Hay que progresar en la mejora de los resultados en estas áreas de las políticas para acortar la distancia en salud y esperanza de vida entre las personas en riesgo de pobreza y el resto de la población, conseguir que el fracaso escolar y el abandono escolar temprano no afecten más a los niños provenientes de familias con escasos recursos o que la vivienda de protección oficial deje de ser inaccesible a las personas que más la necesitan.

#### *NECESIDAD DE MEJORAR LA INFORMACIÓN SOBRE LA BASE DE LA COOPERACIÓN*

Por otro lado, pese que el Estado conservaría teóricamente sus competencias de coordinación en esos mismos ámbitos, se requieren instrumentos específicos efectivos para ejercerla, sobre la base de la cooperación y el intercambio de buenas prácticas.

En este sentido, una de las manifestaciones de esa ausencia de mecanismos de coordinación son las carencias que se detectan en el ámbito de la información sobre las



medidas que se están desarrollando en todos los niveles sectoriales y territoriales. Ello dificulta la aproximación a la realidad de la lucha contra la pobreza y la evaluación de sus resultados. Especialmente en el caso del sistema de servicios sociales, se sigue echando en falta el desarrollo de un verdadero sistema de información que aúne y de visibilidad a todas las actuaciones que se lleven a cabo en este ámbito. En particular, aun a sabiendas de que buena parte de las medidas y las innovaciones en este terreno se desarrollan en el ámbito de las corporaciones locales, existe un gran desconocimiento sobre el conjunto de este tipo de actuaciones en este ámbito.

#### *ESTRATEGIAS PROPIAS PARA PROBLEMAS "HUÉRFANOS"*

Por último, es importante señalar la emergencia de problemas que, aunque hayan existido siempre, se han agravado y han ido adquiriendo entidad propia en los últimos años, como la "pobreza energética", la pobreza infantil, la insolvencia de las familias o la situación de los hogares monoparentales. Se trata de dimensiones del fenómeno de la pobreza que no recaen en un único área de competencias y frente a los que se han ido adoptando soluciones aisladas de distinta entidad, desde diferentes niveles sectoriales y territoriales, especialmente en el ámbito autonómico y municipal. Hacerles frente requiere un mayor conocimiento sobre los mismos y una estrategia propia de actuación, con una clara definición del área y el nivel de las administraciones responsables.

## **4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

La pobreza en España es un problema de Estado, que compromete la cohesión social y el crecimiento económico, habiendo empeorado la situación en los recientes años de crisis económica y de empleo. El sistema de protección social y algunas políticas sociales desempeñan un papel muy relevante a la hora de atenuar la vulnerabilidad económica. Sin embargo, su toma en consideración por parte de los poderes públicos y el lugar que ocupa este problema en el diseño de las distintas políticas no se corresponde con la magnitud de este fenómeno en nuestro país.

### ***4.1. Marco general de las políticas de lucha contra la pobreza***

La pobreza constituye un problema multidimensional, por lo que las medidas para combatirla competen a diversos departamentos y niveles de la administración, con el añadido de un importante despliegue de actuaciones desarrolladas desde el Tercer Sector de acción social. A excepción de las transferencias económicas vinculadas al sistema de Seguridad Social, cuya gestión sigue correspondiendo a la Administración General del Estado, se encuentra plenamente descentralizado el grueso de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social propiamente dichas, así como los grandes servicios públicos que contribuyen a ese mismo objetivo.

En coherencia con este esquema, las políticas de lucha contra la pobreza se despliegan en multitud de ámbitos, respondiendo a dinámicas políticas, sectoriales y territoriales dispares, con enfoque, ritmo y respaldo presupuestario muy diferente. El resultado, difícilmente aprehensible, no es otro que una diversidad de prestaciones y servicios de características y cuantías diferentes, dependiendo del lugar de residencia.

#### *LA POBREZA COMO OBJETIVO DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS*

En las últimas décadas, las políticas comunitarias han contribuido a dar visibilidad al problema de la pobreza. De hecho, las políticas que dan sustento al modelo social europeo están dirigidas a garantizar una sociedad europea más inclusiva e igualitaria. Encuadradas en ese ámbito, se ha desarrollado, además, una política europea específica de lucha contra la pobreza y la exclusión social que, desde la Estrategia de Lisboa y posteriormente en el ámbito de la Estrategia Europa 2020, ha ido ganando peso y relevancia en la agenda política europea. No en vano, se han dado pasos muy importantes en términos de objetivos políticos, iniciativas comunitarias, métodos de coordinación y gobernanza, así como en lo que a estadísticas e indicadores comunitarios se refiere. Con todo, el riesgo de pobreza ha alcanzado niveles preocupantes en la UE, especialmente en algunos Estados miembros, lo que pone de manifiesto que los avances realizados en este terreno, si bien han sido muy importantes, han resultado insuficientes.

Uno de los principales retos a los que se enfrenta la Unión Europea es hacer frente a la heterogeneidad existente en el seno de la región, tanto en términos de incidencia y evolución de la pobreza, como en lo que se refiere a las respuestas proporcionadas desde los sistemas de protección social al problema de la pobreza. En este sentido, en el marco del diálogo social europeo, la Comisión y los interlocutores sociales europeos más representativos asistentes a la Cumbre social tripartita de otoño de 2016, coincidieron en la necesidad de seguir avanzando hacia más empleo, crecimiento y justicia social en Europa.

#### *ESTRATEGIAS DE ÁMBITO ESTATAL Y AUTONÓMICO*

Al menos en el caso español, las políticas europeas han tenido la virtualidad de inducir al diseño de un plan o estrategia propia de ámbito nacional, que no existía con anterioridad en este ámbito de las políticas sociales. Así, a impulso de esas políticas comunitarias, el instrumento integrador de todas las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión viene siendo en España el Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIN), que se ha ido elaborando en los últimos años para distintos períodos en aplicación del Método de Abierto de Coordinación (MAC). El más reciente de estos planes es el PNAIN 2013-2016, con el que se ha pretendido dar respuesta a las necesidades derivadas de la pobreza y la exclusión social que se han visto especialmente acentuadas en el período de la crisis económica.

Su aprobación constituyó un avance en el ámbito de las políticas sociales. Es de destacar que tratara de poner el enfoque en problemas sociales graves y con elevada incidencia en nuestro país, como el de la pobreza infantil, cuya reducción se incorporaba por primera vez en un Plan de Inclusión Social como objetivo transversal. Con todo, el PNAIN contiene una estimación presupuestaria agregada en la que no se distingue con claridad una dotación presupuestaria propia, lo que contrasta con la magnitud de los objetivos que aborda. Por otro lado, el sistema de supervisión y evaluación que contempla no resulta lo suficientemente detallado y adaptado a la multiplicidad de colectivos a los que van dirigidos y administraciones implicadas. En relación a las propuestas que realiza, conviene apuntar que buena parte de ellas reproducen muchas de las medidas que ya forman parte de las políticas activas de empleo y de protección social. Entre las novedades que aporta el PNAIN, resulta particularmente destacable la parte que se dedica a proponer líneas de actuación dirigidas a mejorar los sistemas de rentas mínimas con el fin de que puedan cubrir las necesidades básicas.

Por otro lado, la aplicación de muchas de las orientaciones del PNAIN se realiza por parte de las administraciones públicas autonómicas y locales con arreglo a la distribución de competencias y al sistema de financiación territorial en vigor. Sin embargo, el análisis y la evaluación de la diversidad de medidas que se están llevando a cabo en los niveles territoriales de ámbito inferior al estatal -intensificadas en los últimos años de crisis a través de una serie de medidas urgentes adoptadas por las distintas administraciones- se ve dificultada en gran medida por la ausencia de un sistema de información que permita la observación y seguimiento de las iniciativas que para combatir la pobreza se están llevando a cabo en todo el país.

*Más allá del compromiso de elaborar periódicamente el PNAIN para cumplir con las instituciones comunitarias, hace falta reforzar la eficacia de las distintas iniciativas mediante una estrategia de lucha contra la pobreza más visible, integrada y coordinada, dotada de los instrumentos necesarios para su implantación, seguimiento y evaluación, que implique a todos los departamentos y niveles de las administraciones.*

#### PANORAMA DE LA POBREZA EN ESPAÑA

Esa necesidad de reforzar la eficacia de las iniciativas se hace patente, teniendo en cuenta el panorama concreto de la pobreza en nuestro país. España viene arrastrando problemas de vulnerabilidad social desde hace años, incluso desde el período expansivo anterior a la crisis económica y financiera en el que, pese al aumento del nivel medio de ingresos y las sucesivas mejoras introducidas en la acción protectora del sistema de protección social, los niveles de pobreza monetaria se mantuvieron elevados (en torno al 20 por 100). Esta situación se ha visto agravada con la crisis económica, que ha dado

lugar a uno de los mayores aumentos de población en riesgo de pobreza y/o exclusión social. No en vano, el 28,6 por 100 de la población española se encontraba en esta situación en 2015, 3,9 puntos porcentuales más que al inicio de la crisis, distanciándose aún más de la media de la UE-27, situada en el 23,7 por 100.

Las situaciones de vulnerabilidad afectan de manera más notable a las personas en situación de desempleo y con bajo nivel formativo, la población extranjera y los hogares con hijos, especialmente los monoparentales, que están encabezados mayoritariamente por mujeres. Éstas últimas acusan un mayor riesgo de vulnerabilidad ante la pobreza ligado en buena medida a la existencia de obstáculos en el proceso hacia una participación más igualitaria de mujeres y hombres en el trabajo remunerado.

Si bien los datos recientes podrían constituir indicios de cierta mejoría, lo cierto es que se mantienen aún en España niveles elevados de riesgo de pobreza y exclusión social, y lo que es más preocupante, que está aumentando el porcentaje de población que entra en la pobreza y se queda atrapada en ella, cayendo en situaciones de ingresos cada vez más bajos. Todo ello pone de manifiesto la debilidad del sistema de bienestar español para hacer frente a las situaciones más extremas de vulnerabilidad social y la necesidad de evaluar la eficacia de las políticas sociales a la hora de abordar estas situaciones de pobreza, con especial atención a los grupos de población que la padecen con más intensidad y frecuencia.

#### *EL PAPEL DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y DEL NIVEL ASISTENCIAL*

La lucha contra un problema de carácter multidimensional como la pobreza requiere un planteamiento integral de las políticas sociales y redistributivas que actúe sobre los factores causales que se encuentran en el origen de las situaciones de vulnerabilidad económica y/o social que se acaban de describir.

Las ayudas de carácter asistencial desempeñan un papel muy limitado a la hora de superar esas situaciones y en realidad deberían formar parte de un conjunto integral de actuaciones efectivas y coherentes en el marco de todas las políticas públicas, tendentes a conseguir una integración social y laboral completa, que permita a todas las personas mantener un nivel de vida digno. Sin embargo, es innegable que contribuyen a la subsistencia material de los hogares más vulnerables. Por tanto, su mantenimiento, adecuación y suficiencia, en el contexto de un elenco más amplio y coordinado de medidas de prevención y lucha contra la pobreza, sigue siendo un imperativo del Estado social.

De hecho, una parte importante de las políticas de lucha contra la pobreza encuentra su concreción en la vertiente no contributiva y asistencial de la protección social en España, entendida ésta en sentido amplio, ya sea en forma de prestaciones, ayudas y

subsidios de carácter económico, ya en forma de medidas y programas específicamente dirigidos a paliar situaciones carenciales.

#### ***4.2. El sistema de garantía de rentas en situaciones de necesidad***

Al margen de las prestaciones de carácter contributivo, que sin duda desempeñan un papel preponderante en la prevención de situaciones de pobreza, la garantía de rentas en situaciones de extrema necesidad se articula a través de una gran diversidad de figuras que coexisten en el sistema español de protección social (es decir, no únicamente las encuadradas en el sistema de Seguridad Social). Su requisito fundamental consiste en la demostración de la situación de carencia de rentas suficientes de las personas u hogares potencialmente beneficiarios de la ayuda.

##### *PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES*

El riesgo de pobreza en la vejez y en determinadas situaciones de discapacidad se ve atenuado de manera importante por la existencia de instrumentos específicamente dirigidos a cubrir las necesidades de los pensionistas con bajos recursos. Los más importantes son las pensiones no contributivas y, aún en mayor medida, los complementos a mínimos de las pensiones contributivas.

En lo que respecta a las pensiones no contributivas y asistenciales, el número de beneficiarios se ha venido reduciendo a lo largo de las últimas décadas, como consecuencia tanto de la mejora registrada por el nivel de renta per cápita de la población, como de la paulatina incorporación de la mujer al mercado laboral y, con ello, a la esfera contributiva de la Seguridad Social. Sin embargo, en los años más recientes se ha registrado un ligero incremento en el número de beneficiarios debido en gran medida a la caída de los ingresos familiares por efecto, tanto del aumento del desempleo, como de la devaluación salarial.

Por otra parte y, teniendo en cuenta el amplio alcance de estas prestaciones entre la población de más edad, el hecho de que la cuantía de estas prestaciones se sitúe muy por debajo del umbral de pobreza relativa y de otros indicadores de referencia, hace pensar en que probablemente, el porcentaje existente de personas mayores de 65 años en riesgo de pobreza esté constituido principalmente por el grueso de los perceptores de pensiones no contributivas y asistenciales.

*Esto debe llevar a una reflexión por parte de los poderes públicos acerca de su obligación de garantizar un sistema de prestaciones adecuado y suficiente en la tercera edad, con especial atención a la situación de las mujeres.*

En el ámbito contributivo, la fijación de una pensión mínima y de unos complementos a dicho mínimo constituye una de las medidas con mayor alcance protector de lucha contra la pobreza, con casi 2,5 millones de pensiones que lo perciben. Su objetivo es garantizar un nivel de subsistencia a los pensionistas del sistema contributivo.

Los complementos a mínimos son más frecuentes en las pensiones de supervivencia (viudedad, orfandad y en favor de familiares), donde el porcentaje aplicado a la base reguladora es menor, así como en jubilación en el régimen de autónomos, en tanto que una parte importante de los trabajadores cotizan por la base mínima y tienen menos años cotizados. En este sentido, la elevada representatividad de las mujeres en estas clases de pensiones, especialmente en las de viudedad, explicaría su mayor presencia entre los pensionistas en cuantías mínimas y, por tanto, entre los perceptores de complementos a mínimos.

En la mayoría de clases de pensiones, la cuantía mínima fijada anualmente supera el umbral de riesgo de pobreza. Sin embargo, el establecimiento de un límite máximo a los complementos a mínimos, concretamente, la cuantía de las pensiones no contributivas, supone que haya pensionistas, mayoritariamente mujeres, que, a pesar de cumplir todos los requisitos para disfrutar de una pensión contributiva del sistema, no lleguen al mínimo y, por tanto, no tengan asegurado un nivel mínimo de subsistencia.

La protección a la familia con menores a cargo en España, una de las áreas de actuación más importantes para prevenir la pobreza en la infancia, se caracteriza por su insuficiencia y la dispersión de los recursos.

Dentro de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, la asignación económica por hijo o menor a cargo es la que muestra un mayor componente asistencial, al ir dirigida a familias con escasos recursos, lo que la convierte en un mecanismo de lucha contra la pobreza. Además, algunas comunidades autónomas han establecido ayudas de carácter económico dirigidas específicamente a familias con bajos recursos y con hijos menores a cargo.

En los años más recientes, como consecuencia de la crisis económica y sus efectos sobre la renta de los hogares, se ha producido un incremento significativo en el número de beneficiarios de la prestación económica por hijo o menor a cargo, si bien, el porcentaje de población menor de 18 años cubierto por la misma sigue siendo muy reducido, lo que contrasta con los niveles de pobreza infantil. Esto se debe a que el nivel de umbral máximo de ingresos anuales que se exige a los hogares para percibir esta prestación es muy bajo, de modo que va dirigida exclusivamente a hogares con extrema

necesidad económica, dejando de lado a un importante número de familias en situación de riesgo de exclusión social. Y a esto hay que añadir el hecho de que las cuantías de la prestación sean también muy reducidas.

De ahí que España sea uno de los países de su entorno que menos gasto destina a protección familiar. Además, el sistema español es especialmente rígido, al establecer la edad de 18 años como límite para dejar de ser considerado hijo dependiente, sin introducir, como hacen otros países comunitarios, elementos de flexibilidad en el caso de que los hijos no se hayan emancipado, sobre todo teniendo en cuenta que en España la emancipación juvenil es tardía, dadas las mayores dificultades de inserción laboral y de acceso a la vivienda.

*Todo ello pone de relieve la necesidad de reflexionar sobre el actual sistema de prestaciones por hijo a cargo, de cara a ampliar su cobertura a un mayor número de hogares y mejorar las cuantías de las asignaciones periódicas, de forma que acabe convirtiéndose en un verdadero mecanismo de apoyo económico a las familias con hijos o menores a cargo y contribuya, en última instancia, a luchar contra las situaciones de pobreza en el ámbito familiar. Asimismo, es preciso mejorar la coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas en materia de apoyo a la familia, asegurando, además, una mayor eficiencia y eficacia del gasto público en este ámbito.*

*En cualquier caso, las soluciones a la pobreza y la vulnerabilidad social en las familias con hijos a cargo y, muy especialmente, en la infancia, requieren un enfoque integral desde todos los ámbitos de las políticas y no sólo desde el terreno de lo asistencial. Tal y como señalaba la Recomendación de la Comisión Europea (2013/112/UE) “Invertir en infancia: romper el ciclo de las desventajas” la prevención más eficaz se logra mediante estrategias integradas que combinen la ayuda a los padres para que accedan al mercado de trabajo con un apoyo a la renta adecuado y un acceso a los servicios esenciales para el futuro de los niños, como los relacionados con la educación de calidad, la salud, la vivienda y los sociales.*

#### FAMILIAS MONOPARENTALES, VIUEDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Mención especial merecen los hogares monoparentales, dado su elevado riesgo de pobreza -más del 50 por 100 están afectados-. En un contexto, además, de rápido aumento de los mismos, se pone en evidencia la necesidad de adaptación del sistema de protección social a la nueva realidad en este ámbito.

A este respecto, cabe señalar que la pensión de viudedad sigue cumpliendo un importante papel en la atenuación de riesgo de pobreza de muchos hogares cuando fallece uno de sus miembros, especialmente entre las mujeres de mayor edad. Sin embargo, en muchos casos el importe de la pensión es insuficiente para estas mujeres;

de ahí que el sistema haya previsto la posibilidad de incrementar la cuantía en función de la situación socioeconómica de la persona beneficiaria, lo que cabría considerar como una medida específica de lucha contra la pobreza.

Amén de las carencias o insuficiencias que pueden caracterizar a la viudedad a la hora de cubrir los riesgos a que se dirige, la realidad es que al margen de esta prestación el sistema de protección social no cubre específicamente en estos momentos las situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social que afectan a los numerosos hogares monoparentales surgidos no del fallecimiento de uno de los miembros de la pareja, sino de las cada vez más frecuentes rupturas familiares y de las nuevas opciones personales de formación de familias. Tampoco las prestaciones familiares por hijo a cargo diferencian específicamente este supuesto ni responden adecuadamente a la vulnerabilidad económica de los sustentadores únicos (todavía en la mayor parte de los casos, mujeres) con menores a cargo. *Por su estrecha relación con el problema de la pobreza infantil, aunque existan ejemplos de ayudas aisladas en algunas Comunidades Autónomas, esta laguna merecería una reflexión en profundidad por parte de los poderes públicos sobre cómo enfocar este fenómeno.*

#### LAS RENTAS MÍNIMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En la actualidad, todas las Comunidades y Ciudades Autónomas cuentan con algún programa de Rentas Mínimas de Inserción (RMI). Si bien se observan similitudes entre dichos programas, la ausencia de criterios comunes en torno a sus características y contenidos mínimos ha conducido a un panorama bastante heterogéneo en el conjunto del territorio español. Aspectos como la definición de unidad familiar o unidad económica de convivencia, los requisitos de residencia o empadronamiento o el sistema de incompatibilidades difieren en gran medida según la Comunidad de que se trate. Existe también una gran variabilidad tanto en los criterios utilizados para el establecimiento de las cuantías, como en los valores de las mismas. Por poner tan sólo un ejemplo, la cuantía máxima que no puede ser superada independientemente del tamaño de la unidad convivencial oscila entre los 372,76 euros mensuales de La Rioja y los 962,1 euros mensuales de Navarra.

Un aspecto importante para valorar el alcance de estos programas es la naturaleza de derecho subjetivo que se le ha conferido a las rentas mínimas en varias comunidades autónomas. Si bien son mayoría las que definen la RMI como un derecho subjetivo de las personas que cumplen los requisitos de acceso, estableciendo que la dotación presupuestaria correspondiente tendrá carácter de crédito ampliable, en algunas CCAA esta prestación no está legalmente garantizada, de modo que depende de la disponibilidad presupuestaria. Por otro lado, la duración de las RMI, salvo excepciones,



es limitada, oscilando entre 6 o 12 meses, prorrogables en la mayoría de los casos (normalmente hasta un máximo de 24 meses).

Todos los programas de RMI incluyen medidas complementarias de inserción sociolaboral, más o menos desarrolladas en términos de inclusión activa. No obstante, la relación entre RMI y empleo tiene muchos matices, y es diferente en función de la administración autonómica de que se trate.

Los últimos datos disponibles muestran que en 2014 el número de beneficiarios de RMI disminuyó, rompiendo la tendencia creciente registrada desde el inicio de la crisis. Esta disminución responde a la caída del número de miembros dependientes, pues los titulares de prestación han continuado en aumento. Por otro lado, el gasto anual total ejecutado en España en RMI siguió la tendencia creciente observada en la última década, resultando un aumento del gasto anual por beneficiario en términos agregados. No obstante, la evolución agregada de las RMI responde a distintas dinámicas a nivel autonómico.

En resumen, no cabe identificar la suma de todos estos programas como un sistema de garantía de rentas de subsistencia de último recurso que proporcione apoyo a cualquier ciudadano que atravesase una situación carencial extrema independientemente de su lugar de residencia. A pesar de que todas las CCAA cuentan con rentas mínimas dirigidas a las personas sin recursos que, ciertamente guardan similitudes entre sí, son muy ostensibles las diferencias en su enfoque, alcance y cobertura. La ausencia de unos criterios mínimos comunes sobre la naturaleza y las características que deben reunir las RMI da lugar a que, ante la misma situación de carencia de recursos, el lugar de residencia sea determinante de si se recibe o no este tipo de ayuda, así como de sus características.

#### *LOS SUBSIDIOS Y AYUDAS DE NATURALEZA ASISTENCIAL POR DESEMPLEO*

El sistema de protección por desempleo sigue siendo muy importante a la hora de reducir el riesgo de caer en situación de pobreza, si bien se constata que su capacidad ha ido disminuyendo en los últimos años. Y es que, aunque la mejora del empleo se ha traducido en una reducción del paro registrado (un 8 por 100 en 2015, respecto al año anterior), el número de beneficiarios de prestaciones ha descendido aún más (12,5 en 2015). De manera que en 2015 había 818.562 beneficiarios menos respecto a 2010. Un descenso, iniciado en 2011 y de forma continuada desde 2013, que obedece fundamentalmente a la pérdida de derecho que acarrea la situación de desempleo de larga duración (cuyo peso sigue siendo muy elevado), cuando no se reúnen los requisitos para optar a alguno de los subsidios del nivel asistencial que, además, han sido modificados en los últimos años.

Todo ello, se ha traducido en una disminución de la capacidad protectora del sistema. No en vano, la tasa de cobertura ha registrado una caída de 22,6 puntos en apenas un lustro. De manera que en 2015 el sistema protegía a poco más de la mitad de la población desempleada susceptible de recibir algún tipo de prestación, cuando en 2010 la protección alcanzaba a cerca del 80 por 100, momento álgido de la protección por desempleo de los últimos años.

La reducción de la capacidad protectora del sistema responde, en gran medida también, al fuerte aumento de las prestaciones asistenciales (de 14 puntos porcentuales entre 2009 y 2015, hasta afectar a la mitad de los beneficiarios de prestaciones por desempleo) cuya cuantía (en torno a 425 euros) es notablemente inferior a la de las contributivas (que oscilan sobre los 800 euros).

Por otro lado, los programas puestos en marcha para paliar las situaciones de desempleo más preocupantes, como el Programa de Activación para el Empleo (PAE), el Prepara o la Garantía Juvenil, tampoco están dando el resultado esperado.

El sistema de protección por desempleo sigue jugando un papel importante desde el punto de vista social de la protección, si bien en los últimos años y, a medida que ha ido aumentando el paro de larga duración, ha comenzado a dar señales de agotamiento. Se trata de una tendencia que apunta a la necesidad de mejorar su eficacia, tanto en su vertiente de activación como de protección, ante el cariz que está tomando un problema social como es el desempleo de larga duración, en aras de garantizar un crecimiento económico sostenido en el medio y largo plazo. *En este sentido, convendría igualmente potenciar su coordinación con otras vertientes de la protección social, en especial con el trabajo desarrollado en el ámbito de los servicios sociales, así como la gobernanza entre las instituciones implicadas.*

#### CONSIDERACIONES SOBRE EL CONJUNTO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

La diversidad de prestaciones y ayudas descritas configuran un mosaico de transferencias económicas de distinta índole que no llegan a configurar un “sistema” que cubra todas las situaciones de carencia de recursos en las distintas etapas del ciclo de vida, independientemente de las causas o “riesgos” (vejez, invalidez, desempleo...) que dieron lugar a las mismas y mientras se mantenga la situación de necesidad. Por tanto, si bien el conjunto de ayudas en vigor alcanza a más de cinco millones de situaciones de necesidad, no cabe hablar de universalidad de la protección económica contra la pobreza en nuestro país.

Llama la atención el muy diferente alcance de los distintos programas de transferencias económicas. Así, mientras las pensiones no contributivas de vejez prácticamente alcanzarían a toda su población potencialmente destinataria, la protección por

desempleo asistencial va disminuyendo su nivel de cobertura en paralelo al aumento del paro de larga duración, mientras que la protección económica a las familias con menores a cargo sigue siendo prácticamente testimonial. Tampoco el resto de las prestaciones integran suficientemente la presencia de menores dependientes en sus cuantías. Y formas de familia cada vez más frecuentes, como las monoparentales, que conllevan mayor riesgo de pobreza, prácticamente carecen de mecanismos de apoyo específicos.

En cualquier caso, no se aprecia una lógica clara en la variedad de requisitos, umbrales de rentas y sus distintas referencias (IPREM; SMI) contemplados para acreditar la situación de carencia de recursos. Difieren tanto las cuantías máximas consideradas en cada caso como otros aspectos relevantes en su composición, como la ponderación de las cargas familiares, la edad exigible a los beneficiarios, la consideración de las rentas de la unidad familiar o el sistema de incompatibilidades. Se desconocen asimismo los criterios o fórmulas que rigen la determinación de los umbrales y cuantías de las ayudas antes de su publicación en las leyes de presupuestos.

*A fin de visualizar mejor el conjunto de ayudas existentes, resulta necesario abordar la elaboración del mapa completo de prestaciones sociales y subsidios de desempleo comprometido en el ámbito del diálogo social. Ello constituiría un primer paso de cara al cumplimiento compromiso contemplado por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, así como por el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016 actualmente en vigor, de abordar una reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema.*

Resulta complejo extraer conclusiones sobre la suficiencia de las ayudas para superar el riesgo de pobreza, por cuanto se carece de una única referencia de presupuesto básico determinado objetivamente que actúe como una especie de “nivel de dignidad”. Sin embargo, en términos relativos la mayoría de las cuantías de las ayudas económicas estudiadas servirían para superar las situaciones más severas de pobreza, situándose no obstante muy próximas o algo por debajo del umbral de riesgo de pobreza. Cabe recordar que la idea de garantizar un nivel de suficiencia de las transferencias económicas como herramienta de lucha contra la pobreza, complemento del objetivo de inclusión activa, se va abriendo paso en las instituciones comunitarias, que sugieren establecer presupuestos de referencia que incluyan una lista de bienes y servicios que una familia de un tamaño y composición determinados necesita para vivir con un nivel determinado de bienestar.

En relación con lo anterior, en los últimos años ha arreciado el debate y las propuestas sobre distintas formas de garantizar ingresos mínimos de subsistencia en todos los supuestos de necesidad. En España, cuando la pobreza material se ha reconocido como un “riesgo” con entidad propia para ser protegido *per se* a través de transferencias económicas, lo ha hecho en el terreno de la asistencia social, competencia exclusiva de las CCAA, fundamentalmente a través las rentas mínimas. Este instrumento presenta unas características, alcance, enfoque y resultados muy heterogéneos en función del territorio. Una de las principales diferencias es la naturaleza de derecho subjetivo que se les ha conferido en varias CCAA. A este respecto, cabe recordar que una de las principales actuaciones previstas por el PNAIN 2013-2016 en este ámbito consistía precisamente en avanzar en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo.

#### ***4.3. La prestación de servicios básicos a personas con bajos recursos***

Los servicios y prestaciones públicas en especie contribuyen tanto o más que las ayudas puramente económicas a la prevención, atenuación y transmisión intergeneracional de la vulnerabilidad frente la pobreza. En términos de contabilidad nacional, la renta bruta disponible de las familias se elevaría en torno a un 17 por 100 cuando se toma en consideración el valor de las transferencias en especie.

#### *SERVICIOS SOCIALES*

Los servicios sociales constituyen el ámbito institucional en el que se gestiona en primera instancia el problema de la pobreza y la exclusión social, pues su nivel de atención primaria constituye la puerta de acceso al resto de los dispositivos de naturaleza asistencial. Al margen de la propia gestión de las prestaciones económicas ya abordadas en anteriores apartados (las PNCs, por el IMSERSO, y las RMI, por los Servicios Sociales autonómicos) a los servicios sociales en este primer nivel les corresponde la tarea de detección, acogida, recogida de demandas y evaluación social de cada persona/familia en riesgo de vulnerabilidad social, además de la función fundamental de acompañamiento y la inserción social de las personas en estas situaciones. Además, los servicios especializados dan respuestas a situaciones concretas en diversos ámbitos (centros de menores, casas refugio de mujeres víctimas de violencia de género, centros de acogida de refugiados, etc.).

La configuración actual del sector de servicios sociales, deriva de la confluencia de los distintos niveles competenciales así como de la manera en que se ha desarrollado la vertiente asistencial de la protección social en España.

Los servicios municipales, afectados recientemente por diversas modificaciones normativas con incidencia en sus competencias en este ámbito, se configuran como un

elemento clave del sistema de servicios sociales, detectando y atendiendo las necesidades de su población, bajo un enfoque comunitario, a través de actuaciones de carácter preventivo y de atención a las personas con mayores dificultades de inclusión y participación social, en base a los principios de proximidad y accesibilidad.

Sin embargo, en la práctica, su desarrollo ha sido más bien de carácter reactivo a los problemas de los ciudadanos lo cual, si bien ha supuesto uno de los éxitos de la provisión local de servicios sociales, al confluir con una falta de delimitación clara de las competencias, la dispersión geográfica, los problemas de financiación y la heterogeneidad de tamaño de estos entes han desembocado en un desarrollo desigual del sistema de prestaciones en el conjunto del territorio estatal.

Pese a las importantes carencias de información sobre las actuaciones concretas en el ámbito de los servicios sociales, es evidente que esta compleja organización competencial apunta a problemas de descoordinación territorial, duplicidad de servicios o prestaciones, lagunas, solapamientos y problemas de financiación. Aunque parte del éxito del sistema se basa en la atención primaria a nivel local, aprovechando la cercanía y proximidad al ciudadano, una efectiva cooperación entre administraciones es determinante para lograr la eficiencia en el desarrollo del sistema de servicios sociales.

*Sin embargo, se requiere reforzar la coordinación y la cooperación entre las distintas administraciones con cometidos en el ámbito de los servicios sociales. Ello debería facilitar el intercambio y difusión de información y experiencias en el terreno de la lucha contra la pobreza y las respuestas que se están generando desde los distintos ámbitos frente a las nuevas dimensiones del fenómeno de la pobreza (pobreza energética, pobreza infantil y juvenil).*

En el ámbito de la prevención y lucha contra la pobreza, la intervención de los servicios sociales se encuentra desequilibrada en varios aspectos. En primer lugar, frente a la importancia que debería tener la intervención social con personas y familias socialmente vulnerables, de modo que se revirtieran las condiciones de riesgo, pobreza y exclusión del hogar, la actividad en el campo de la prevención y lucha contra la pobreza de los servicios sociales queda principalmente absorbida por la gestión de las rentas mínimas y las ayudas económicas de emergencia, especialmente a partir de 2007. En segundo lugar, la orientación de los servicios sociales, ya muy centrada desde sus comienzos hacia la tercera edad, requirió dedicar a ese terreno muchos más recursos y esfuerzos con el despliegue del SAAD, lo que pudo afectar a otras áreas de la intervención social más conectadas específicamente con las políticas de lucha contra la exclusión social.

*Reforzar la eficacia de la lucha contra la pobreza implica reconocer el papel que deben ocupar los servicios sociales en este ámbito, garantizar la suficiencia de recursos y*

*fomentar la calidad de los servicios destinados a favorecer los procesos de acompañamiento social de las personas en situación de riesgo de pobreza.*

*Es necesario, asimismo, impulsar una mayor coordinación y cooperación entre los servicios sociales y los organismos competentes en materia de políticas activas de empleo y de protección por desempleo, a fin de procurar, siempre que sea posible, favorecer la empleabilidad de las personas más alejadas del mercado de trabajo.*

Durante los últimos años de crisis los servicios sociales han estado especialmente sometidos a la doble presión derivada del crecimiento de la demanda, por el aumento de situaciones de vulnerabilidad social, junto con una importante restricción de recursos derivada de la aplicación de las medidas de consolidación fiscal. La insuficiencia de los dispositivos de los servicios sociales, que vieron disminuidos sus presupuestos y su personal, repercutió en un descenso de los usuarios de servicios sociales en el ámbito del Plan concertado, profundizando en un desequilibrio más: el de la transferencia al tercer sector de acción social de buena parte de los cometidos en el terreno de la inserción social, a salvo de la gestión y concesión de las rentas mínimas.

*A este respecto, como puso de relieve el CES en su Dictamen 2/2015 sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Tercer Sector de Acción social en España y en sucesivas Memorias, si bien la crisis económica ha propiciado el impulso de la solidaridad general y un cambio en las formas de provisión de las necesidades sociales, la colaboración complementaria del Tercer Sector de Acción Social no puede diluir la responsabilidad en este ámbito de las Administraciones Públicas, ni derivar la defensa de los intereses sociales en una promoción o cooperación exclusiva con las entidades sin ánimo de lucro.*

#### ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Como ya se ha mencionado, el despliegue del sistema de atención a la dependencia ha requerido importantes esfuerzos en la estructura de los servicios sociales, tradicionalmente débil, sobre la que, de acuerdo con la propia Ley de dependencia, debía asentarse el nuevo sistema. Por una parte, ello ha podido implicar una absorción de medios dirigidos a la atención a la dependencia frente al estancamiento o disminución de recursos de servicios sociales dirigidos a la intervención social en los procesos de pobreza. Por otra, no es menos cierto que el pleno desarrollo de esta nueva vertiente de la protección social constituiría una de las herramientas más potentes en la lucha contra la pobreza sobre todo en la tercera edad, pues el valor de algunas de sus prestaciones es equiparable o incluso superior al de las pensiones, sobre todo en los supuestos de dependencia severa.

En efecto, la dependencia implica siempre vulnerabilidad y por tanto un mayor riesgo de pobreza y exclusión social para quienes la padecen. En España, la atención a las personas en esa situación ha sido objeto de importantes cambios en el último decenio, con una reorientación en la forma de entender una realidad indesligable del proceso de envejecimiento, gracias, principalmente, a la implicación directa de las estructuras del Estado en su abordaje, merced al reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo (mediante la aprobación de la ley de dependencia). Sin embargo, el resultado de la acción del Sistema para la autonomía y la atención a las personas en situación de dependencia, en sus diez años de vida, no ha cubierto enteramente las necesidades de la población dependiente y sus familias, siendo limitados sus resultados en materia de lucha contra la pobreza.

Así, la existencia de una lista de espera estructural, que implica falta de atención a casi la tercera parte de la población dependiente, por un lado y las condiciones de acceso y participación financiera por parte de los usuarios, por otro, restan eficacia al sistema desde el punto de vista de la igualdad y la lucha contra la pobreza y la exclusión, siendo los dependientes con menos recursos los que tienen que hacer frente a un esfuerzo económico proporcionalmente más alto.

#### SANIDAD Y ATENCIÓN SOCIO SANITARIA

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, expresamente recogió que una de las finalidades de las políticas de gasto sanitario ha de ser la corrección de las desigualdades sanitarias y garantizar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio. De hecho, el sistema sanitario desarrolla una función esencial en la superación de las desigualdades en salud: la última Encuesta Nacional de Salud (2012) registraba un mínimo porcentaje de la población (2 por 100) que declaraba haber necesitado asistencia médica y no haberla recibido.

*En cualquier caso, es preciso profundizar en el análisis de las barreras que puedan estar impidiendo el acceso a los servicios sanitarios a los grupos más vulnerables de la sociedad.*

El Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, introdujo cambios de notable calado sobre la condición de asegurado y beneficiario con derecho a recibir asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud. Igualmente, en relación a la prestación farmacéutica, desde el año 2006 se han venido aprobando medidas relevantes que han afectado al acceso a los medicamentos, especialmente con respecto a las medidas aprobadas a partir de 2012 como parte de la estrategia de contención del gasto público plasmada en la Actualización del Programa de Estabilidad de España 2012-2015, y su revisión 2014-2017.

*En este contexto, es imprescindible una evaluación de estas medidas desde el punto de vista de sus efectos en la protección de la salud de las personas.*

El PNAIN 2013-2016 contempla la relación entre la salud y la pobreza y recoge, entre sus objetivos, facilitar el acceso a los servicios sanitarios de los grupos más vulnerables de la sociedad. Por su parte, las Comunidades Autónomas han aprobado en los últimos años medidas destinadas a combatir la exclusión social que incorporan acciones en el campo de la salud y el acceso a los servicios sanitarios. En algunos casos se centran en completar o incrementar las ayudas ya existentes en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud, mientras que en otros, incluso, con diferentes requisitos, se amplía el alcance de la protección, incluyendo a colectivos excluidos, por ejemplo, a los extranjeros en situación administrativa irregular.

*Sería deseable que las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas de ampliación de la cobertura de la atención sanitaria se abordaran en el ámbito de los órganos de coordinación y cooperación del sistema, desde la perspectiva de garantizar la igualdad en el acceso al sistema sanitario de todas las personas en situación de vulnerabilidad económica, independientemente del lugar en que residan.*

Aunque la extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública sea prácticamente universal, existen ciertas limitaciones en la cobertura y disfuncionalidades en el funcionamiento de algunos servicios que pueden afectar en mayor medida a las personas sin recursos. Así, en los hogares con bajos ingresos, España supera la media europea del indicador de falta de atención a la salud bucodental. También en el acceso a algunas prestaciones ortoprotésicas y las relacionadas con el servicio de oftalmología, la cobertura es limitada y variable en función de los Servicios de salud. Asimismo, hay que tener en cuenta que los tiempos de espera para recibir atención diagnóstica o quirúrgica pueden incidir en mayor medida en la población con menor nivel socioeconómico.

Las políticas de salud pública, cuya importancia para toda la población se pone cada vez más de relieve, cobran mayor sentido aún en la superación de las desventajas en salud que acarrea la carencia de recursos. La prevalencia de patologías relacionadas con los hábitos y estilos de vida aumenta a medida que disminuye el nivel socioeconómico de los hogares, por lo que su prevención resulta fundamental.

*Los valores excesivamente elevados de algunos indicadores predictores de otros problemas de salud entre los hogares con menor nivel socioeconómico apuntan a la necesidad de prestar particular atención a este problema en las orientaciones de las políticas de salud pública, de modo que alcancen a las personas más alejadas del sistema sanitario.*



La existencia de dificultades en el acceso efectivo a la atención sanitaria por parte de los grupos más vulnerables de la sociedad puede manifestarse también en la participación del usuario en el pago la prestación farmacéutica ambulatoria.

*Con respecto al copago en la prestación farmacéutica, resulta necesario prestar atención al hecho de que algunos requisitos para optar a la exención de la aportación (como la percepción de una determinada prestación o renta mínima) no den lugar a la exclusión de personas en situación de carencia de recursos por el hecho de ver agotada esa prestación o no reunir otros requisitos para acceder a la misma.*

Las relaciones entre las áreas de salud y de inclusión social son de gran importancia para la atención integral de las personas más vulnerables.

*Resulta particularmente necesario profundizar en los mecanismos de integración de la atención social y sanitaria, dando desarrollo a las previsiones de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que reconoció la prestación sociosanitaria con carácter diferenciado en el año 2003 sin que se haya avanzado en su concreción. Asimismo, es preciso reactivar el diálogo social en esta materia.*

#### EDUCACIÓN

Las carencias educativas aumentan considerablemente el riesgo de pobreza, por lo que contribuir a superarlas constituye una de las medidas más eficaces en este terreno. Junto a la gratuidad de la enseñanza básica obligatoria (de los 6 a los 16 años), la política de becas y ayudas al estudio es una de las medidas que más puede contribuir a superar las dificultades materiales de acceso a la educación por los alumnos pertenecientes a hogares en riesgo de pobreza.

En los niveles obligatorios, la escolarización conlleva una serie de costes que para algunas familias son demasiado gravosos para su nivel ingresos, lo que justifica la existencia de becas y ayudas. A pesar de la crisis, en las enseñanzas básicas -que incluye las enseñanzas obligatorias, la Educación Infantil y Especial-, entre 2008 y 2015 se produce un importante descenso del número de becas y ayudas, y del número de beneficiarios, así como del nivel de cobertura en todas las enseñanzas, a excepción de la Educación Especial. Sin embargo, se produce un ligero incremento del importe destinado a estas ayudas. En 2015, las becas de comedor escolar y la atención a las necesidades educativas específicas suponen casi el 80 por 100 del importe total. La política de becas autonómica en este curso supone un 78 por 100 del importe total, si bien no todas las Comunidades Autónomas dedican una partida a los diferentes tipos de becas.

Por otro lado, en estos niveles educativos existen distintos sistemas de financiación de libros y material escolar, que pueden resultar especialmente beneficiosos para las

familias sin recursos. Estas ayudas se concentran en el alumnado de educación primaria, habiendo aumentado su cobertura por el crecimiento del volumen de perceptores (aproximadamente en medio millón entre el curso 2012-13 y 2014-15), mientras que el importe dedicado a dicha financiación ha descendido. Aunque la financiación de estos programas es básicamente autonómica, no todas las CCAA tienen estos sistemas.

En los niveles post-obligatorios no universitarios que, ni son gratuitos ni obligatorios, las becas no sólo tienen la función de garantizar la igualdad en el acceso, sino también de romper la relación entre el abandono temprano de los estudios y el bajo nivel de renta, así como de compensar el coste de oportunidad entre seguir escolarizado y trabajar, una de las claves para combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza. En estos niveles, al igual que en los universitarios, a partir del curso 2013-2014 cambió el sistema de becas y ayudas al estudio, eliminándose numerosas becas, modificándose los requisitos de acceso a las mismas, así como su estructura. Además, a partir de ese curso, el cálculo del importe de las becas se hace en función de una parte fija y de otra variable. La parte fija se designa en función de la renta del estudiante y de su residencia durante el curso, habiéndose cambiado los requisitos económicos, mientras que la parte variable depende de requisitos académicos.

*Sería deseable que se abordara la evaluación del nuevo modelo de becas desde la perspectiva de sus efectos en la igualdad de oportunidades. Por otro lado, la nueva exigencia de unos requisitos académicos para la obtención de la parte variable de la beca requeriría mayores esfuerzos en mejorar la calidad de la educación, especialmente la eficacia de los programas de refuerzo y otras medidas de compensación de las desigualdades y de atención a la diversidad, ya existentes, que contribuyen a una mejora del rendimiento educativo de todo el alumnado, asegurar la permanencia en el sistema educativo y reducir el fracaso escolar.*

En las enseñanzas post-obligatorias (sólo se incluyen las enseñanzas de Bachillerato, CFGM, CFGS, y PCPI y FP Básica) se produce un importante aumento del número de becas y ayudas, y de los becarios, aunque las tasas de cobertura descienden en los ciclos profesionales de grado medio y superior, ascienden levemente en el Bachillerato y, de forma pronunciada, en el caso de los PCPI y la FP Básica. Los importes medios por beca en todos los estudios considerados se mantienen constantes, a excepción de los PCPI y la FP Básica que descienden, y nuevamente es destacable la variedad territorial respecto a las tasas de cobertura y la cuantía de las becas.

Por otro lado, debido a la relación entre un bajo nivel educativo y el riesgo de pobreza, y dada la gravedad del problema del abandono escolar en España, cobran importancia las medidas de apoyo que permitan corregir la desventaja que supone partir de un contexto educativo y socioeconómico desfavorecido. Se trata de avanzar hacia una

educación que garantice el éxito escolar de todo el alumnado. Aumentar la escolarización en Educación Secundaria Postobligatoria requiere, tanto disminuir la proporción de alumnado en riesgo de no alcanzar la titulación en ESO, como incrementar las tasas de acceso y titulación en Bachillerato y en los Ciclos Formativos de Grado Medio (CFGM), además de fomentar el retorno a la educación reglada de aquellos que hayan abandonado el sistema educativo.

Desde el inicio de la crisis, las tasas brutas de Graduados en Educación Secundaria se han elevado, especialmente la correspondiente a la vía de la Educación para Personas Adultas, mientras que el aumento debido a la superación de los módulos voluntarios de los programas de cualificación profesional inicial (PCPI) y de la vía ordinaria, fue algo menor.

Cabe recordar a este respecto, que con la finalidad de disminuir la proporción de alumnado en riesgo de no alcanzar la titulación en ESO, la LOMCE aporta dos novedades relativas a la atención a la diversidad en la etapa de ESO: en primer lugar, el Programa de mejora del aprendizaje y del rendimiento (que comenzó a aplicarse en el curso 2015-2016 para el 2º curso de ESO), que sustituirá a los programas de diversificación curricular; y, en segundo lugar, la Formación Profesional Básica, que sustituye a los programas de cualificación profesional inicial (PCPI). La participación del alumnado, tanto en los Programas de Diversificación Curricular, como en los PCPI y la FP básica se sitúa en el 10 y 9 por 100 respectivamente, con importantes diferencias por CCAA.

La situación del abandono escolar temprano, de la FP reglada y de la Formación profesional para el empleo en España, resulta preocupante para el CES, como se ha reflejado en varios informes donde se contemplan diferentes medidas necesarias para afrontar este problema (Informe 3/2015 sobre Competencias profesionales y empleabilidad e Informe 1/2009 sobre Sistema educativo y Capital Humano), cuyas conclusiones siguen siendo plenamente vigentes.

*Así, en este ámbito, es necesario reiterar la necesidad de contar con información apropiada y actualizada sobre la ejecución y evaluación de los dos programas de cooperación territorial de compensación educativa en España, es decir del Plan para la reducción del abandono escolar temprano, y del Plan de refuerzo, orientación y apoyo (PROA).*

*Sería deseable, además, establecer la continuidad de la Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL-2005), a fin de avanzar en el seguimiento de los principales itinerarios educativos seguidos por los jóvenes no universitarios en el sistema educativo, las razones del abandono de los estudios y las reincorporaciones al sistema educativo.*

*Asimismo, dada la escasa participación de las personas adultas poco cualificadas en actividades de aprendizaje permanente en España, sería necesario potenciar este tipo de acciones.*

#### VIVIENDA

Muchas situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social se inician o desembocan en problemas vinculados con la vivienda y la carencia de sus funciones integradoras. Hasta ahora ha sido escasa la efectividad de las políticas públicas a la hora de garantizar el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que recoge la Constitución y contemplan varios Estatutos de Autonomía. El esfuerzo público en políticas de vivienda dirigidas a personas con escasos recursos era exiguo con anterioridad a la crisis y, además, se ha visto reducido casi a la mitad en el transcurso de la misma, siendo la vertiente del gasto en protección social que más descendió en el periodo 2007-2014.

En España, la vivienda social ha venido tradicionalmente identificada con el régimen de la denominada “vivienda protegida” y la marcada preponderancia de la propiedad. Sin embargo, el acceso a este tipo de viviendas por parte de las personas en riesgo de pobreza queda prácticamente excluido por la necesidad de pagar un precio inasequible para la mayoría y acreditar unos requisitos de solvencia que no reúnen. En los años más recientes, no obstante, las políticas de vivienda han dado un giro hacia el alquiler social y la rehabilitación, como se recoge en el último Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, donde por primera vez se excluye la promoción y la construcción de viviendas con protección pública destinadas a la venta. El PNAIN también asume este planteamiento y contempla las medidas de protección de los deudores hipotecarios y el problema de la pobreza energética, dos de los problemas relacionados con la vivienda que mayor incidencia han tenido a raíz de la crisis.

A este respecto, algunas CCAA han establecido una serie de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, de muy diferente alcance. La mayor parte de las soluciones específicamente dirigidas a las personas y familias más vulnerables se despliegan en el ámbito de las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales. Sin embargo, no se cuenta con información de conjunto homogénea sobre las actuaciones realizadas, lo que no solo impide conocer su alcance y eficacia, sino también las posibles lagunas, y solapamientos de las medidas adoptadas, además de restar visibilidad a las mismas.

La posibilidad de los hogares en riesgo de pobreza de atender a los gastos relacionados con la vivienda sin que se comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas se ha visto reducida desde el inicio de la crisis. Se ha incrementado la proporción de personas que han tenido retraso en el pago del alquiler o la hipoteca, las ejecuciones hipotecarias

y los desahucios por impago de alquiler, lo que refleja el aumento de las situaciones de precariedad económica que, en los casos extremos, puede conllevar el riesgo de devenir persona sin hogar. En los últimos años se han aprobado una serie de medidas destinadas a la protección de los deudores hipotecarios cuyo impacto no resulta fácil de evaluar.

*A pesar del profundo impacto que para las familias tienen los desahucios por ejecuciones hipotecarias de la vivienda principal, se trata de un problema social para cuyo análisis se carece de fuentes de información que recojan de manera homogénea a lo largo del tiempo las dimensiones reales del problema, así como las características de los hogares más afectados por el mismo. Esta carencia debería subsanarse.*

Por otro lado, las personas bajo el umbral de pobreza acusan con frecuencia problemas relacionados con la habitabilidad de sus viviendas. La mayor incidencia de algunos de estos problemas, como la imposibilidad de poder mantener su vivienda a una temperatura adecuada, el retraso en el pago de facturas de suministros básicos, y de humedades se encuentra en el origen de la denominada “pobreza energética”.

Las ayudas económicas de emergencia social de los servicios sociales de las Comunidades autónomas y ayuntamientos, proporcionan en algunos casos respuesta puntual a la perentoriedad de hacer frente a este tipo de facturas, si bien tienen un planteamiento muy heterogéneo, se desconoce su alcance y eficacia y no parecen constituir una solución duradera ante situaciones prolongadas de carencia de recursos.

Como iniciativa pública de ámbito estatal para hacer frente a esta situación, en 2009 se creó el bono social sin que, sin embargo, se haya desarrollado todavía una regulación que dé acceso a los colectivos vulnerables en función del nivel de renta y que deberá aprobarse en los próximos meses.

*Es preciso avanzar en la búsqueda de una solución de alcance general al problema de la imposibilidad de satisfacer las facturas de suministros por parte de las personas que carecen de recursos económicos, con determinación clara del nivel y el área de las administraciones públicas responsables de su gestión.*

Ante la cara más grave de la exclusión residencial, en 2015 se aprobó la primera Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar para el periodo 2015-2020, lo que en sí mismo constituye un avance aunque es pronto para hacer una evaluación de la misma. Destaca la dificultad para conocer la realidad de las personas sin hogar, tal y como señala la propia Estrategia. Asimismo, llama la atención la carencia de los necesarios compromisos presupuestarios, lo que puede plantear dudas sobre su efectividad.

*Es importante realizar estudios e investigaciones sobre el fenómeno de las personas sin hogar tanto para entender las causas y las estructuras del fenómeno, como para elaborar políticas y coordinar y aplicar las estrategias adecuadas.*

El acceso en condiciones de igualdad a los servicios básicos de carácter universal constituye una de las medidas más eficaces para combatir la pobreza. Para que esa eficacia se despliegue plenamente es preciso, no obstante, el respaldo de un derecho subjetivo reconocido legalmente y, por tanto, exigible por sus titulares al margen de las previsiones presupuestarias. A este respecto, como se ha visto a lo largo del informe, la situación de los servicios básicos considerados en este informe difiere.

Hay vertientes de las políticas sociales, como educación y sanidad, que cuentan con un armazón legal e institucional más completo y homogéneo que permite hablar de universalidad en el acceso, de claridad en la definición de su ámbito objetivo y subjetivo, así como de un elevado carácter redistributivo, altamente compensador de situaciones de pobreza material.

Otras, sin embargo, como la vivienda social o los servicios sociales básicos carecen de un reconocimiento y desarrollo legal a nivel estatal como derechos subjetivos, lo que se ha traducido en un menor esfuerzo público en estas vertientes del gasto social y en que hayan sufrido más restricciones presupuestarias durante los años de crisis. En la práctica, su definición, alcance y cobertura ha sido muy variable, dependiendo del enfoque, la capacidad presupuestaria y la importancia que se les conceda a las mismas en el nivel territorial y en el ámbito sectorial al que correspondan las competencias en cada caso.

Como se ha mencionado en los apartados correspondientes, en el terreno autonómico, en algunas de las leyes de servicios sociales y de vivienda de última generación se contienen ambiciosas declaraciones de derechos e innovadoras soluciones que constituirían un importante avance en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, se desconocen sus medios y sus resultados, en un contexto en que las administraciones territoriales siguen sometidas a un todavía importante proceso de disciplina fiscal.

Tampoco el mero reconocimiento legal como derecho subjetivo basta para garantizar su desarrollo y efectividad en la práctica, como se ha visto también en el caso de la atención a la dependencia, si las previsiones y el esfuerzo presupuestario no acompañan. En estos supuestos de necesidad de atención no satisfecha, el impacto es mayor en los hogares sin recursos suficientes.

Unido a lo anterior, hay que tener en cuenta que la universalidad en el acceso no implica la gratuidad del servicio en todos los supuestos. Cuanto más precaria es la economía familiar, mayor es el impacto de la participación del usuario en la financiación de los servicios.

*Aunque los sistemas de copago de diversos servicios públicos suelen considerar tramos de renta en la determinación de sus cuantías (farmacia, dependencia, comedores escolares, etc.), no deberían suponer una barrera para el acceso de las personas sin recursos a la cobertura de necesidades básicas.*

La universalidad en el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos más importantes es un imperativo legal. Sin embargo, no basta con entrar en el sistema, hace falta que éste funcione bien para todos con independencia de cuál es la situación de partida. Las personas que carecen de recursos padecen con mayor intensidad las consecuencias de las lagunas y restricciones en las carteras de servicios, así como del funcionamiento inadecuado o de oscilaciones en la calidad de los servicios públicos de carácter universal (complejidad administrativa de los procedimientos, listas de espera, problemas de coordinación interniveles, etc.).

*Cualquier iniciativa que se tome en este terreno debería ser objeto de seguimiento y evaluación teniendo en cuenta su impacto en los distintos niveles socioeconómicos de la población.*

Hay que progresar en la mejora de los resultados en estas áreas de las políticas para acortar la distancia en salud y esperanza de vida entre las personas en riesgo de pobreza y el resto de la población, conseguir que el fracaso escolar y el abandono escolar temprano no afecten más a los niños provenientes de familias con escasos recursos o que la vivienda de protección oficial deje de ser inaccesible a las personas que más la necesitan.

Por otro lado, pese a que el Estado conservaría teóricamente sus competencias de coordinación en esos mismos ámbitos, necesita reforzarla con instrumentos específicos efectivos, sobre la base de la cooperación y el intercambio de buenas prácticas.

En este sentido, una de las manifestaciones de esa ausencia de mecanismos de coordinación son las carencias que se detectan en el ámbito de la información sobre las medidas que se están desarrollando en todos los niveles sectoriales y territoriales. Ello dificulta la aproximación a la realidad de la lucha contra la pobreza y la evaluación de sus resultados. Especialmente en el caso del sistema de servicios sociales, se sigue echando en falta el desarrollo de un verdadero sistema de información que aúne y dé visibilidad a todas las actuaciones que se lleven a cabo en este ámbito. En particular, aun a sabiendas de que buena parte de las medidas y las innovaciones en este terreno se desarrollan en el ámbito de las corporaciones locales, existe un gran desconocimiento sobre el conjunto de este tipo de actuaciones en este ámbito.

*Es necesario crear un sistema de información que agrupe el conjunto de medidas abordadas en todos los ámbitos sectoriales y territoriales, especialmente en el terreno*

*municipal, con impacto en la lucha contra la pobreza. El objetivo debería ser la elaboración de informes periódicos que visibilicen la acción de los poderes públicos en la lucha contra la pobreza, su eficacia, alcance y cobertura.*

Unido a lo anterior, es importante señalar la emergencia de problemas que, aunque hayan existido siempre, se han agravado y han ido adquiriendo entidad propia en los últimos años, como la “pobreza energética”, la pobreza infantil, la insolvencia de las familias o la situación de los hogares monoparentales. Se trata de dimensiones del fenómeno de la pobreza que no recaen en un único área de competencias y frente a los que se han ido adoptando soluciones aisladas de distinta entidad, desde diferentes niveles sectoriales y territoriales, especialmente en el ámbito autonómico y municipal.

*A modo de conclusión final, de todo lo expuesto se desprende que hacer frente a la complejidad de los problemas que rodean a la pobreza requiere un mayor conocimiento sobre los mismos, una estrategia propia de actuación y una clara definición del área y el nivel de las administraciones responsables.*

*A este respecto, resulta patente la necesidad de avanzar en un esquema de gobernanza que, basado en el principio de cooperación y con pleno respeto a la distribución territorial de competencias en vigor, facilite el acuerdo sobre criterios comunes, el intercambio de buenas prácticas y la mejora de la eficacia del conjunto de medidas de lucha contra la pobreza que se están llevando a cabo en todo el país.*